

# Gazzetta ufficiale

## delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 226

43° anno

8 agosto 2000

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

### Numero d'informazione

### Sommario

Pagina

#### I Comunicazioni

.....

#### II Atti preparatori

#### Comitato delle regioni

#### Sessione di aprile 2000

2000/C 226/01

Parere del Comitato delle regioni in merito a:

- la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa a misure comunitarie di lotta contro la discriminazione»,
- la «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro»,
- la «Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica», e
- la «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione 2001-2006» .....

1

2000/C 226/02

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco» .....

5

**Prezzo: 19,50 EUR**

IT

(segue)

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70% — Milano.

| <u>Numero d'informazione</u> | Sommario ( <i>segue</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Pagina |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 2000/C 226/03                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione dal titolo “Libro bianco sulla sicurezza alimentare”» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 7      |
| 2000/C 226/04                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il Regolamento (CE) n. 820/97» .....                                                                                                                                                                                                                                                                               | 9      |
| 2000/C 226/05                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione “Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale”» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 12     |
| 2000/C 226/06                | Parere del Comitato delle regioni in merito al «Documento di lavoro dei Servizi della Commissione concernente le colture non alimentari nel contesto di Agenda 2000» ...                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 14     |
| 2000/C 226/07                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione: “Verso uno spazio europeo della ricerca”» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 18     |
| 2000/C 226/08                | Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «Il principio di partenariato e la sua applicazione nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali 2000-2006» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 20     |
| 2000/C 226/09                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “Coesione e trasporti”» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 22     |
| 2000/C 226/10                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 30     |
| 2000/C 226/11                | Parere del Comitato delle regioni in merito al documento di riflessione «Verso una strategia europea per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC) — Principi generali e opzioni politiche» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 38     |
| 2000/C 226/12                | Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «L'attuazione della strategia europea per l'occupazione» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 43     |
| 2000/C 226/13                | Risoluzione del Comitato delle Regioni sul tema «Dichiarazione annuale sulle priorità del Comitato delle Regioni» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 46     |
| 2000/C 226/14                | Parere del Comitato delle regioni in merito a «La scadenza del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio» .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 50     |
| 2000/C 226/15                | Parere del Comitato delle regioni in merito:<br>— alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla “Quinta relazione sull'attuazione del pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni”, ed<br>— alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “Verso un nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati — Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni”» ..... | 56     |

| <u>Numero d'informazione</u> | Sommario ( <i>segue</i> )                                                                                                                                                                                                  | Pagina |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 2000/C 226/16                | Parere del Comitato delle regioni sulla «Relazione della Commissione al Consiglio europeo “Legiferare meglio 1999”» .....                                                                                                  | 60     |
| 2000/C 226/17                | Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Relazione di revisione intermedia — Programmi obiettivi 1 e 6 (1994-1999): Sviluppare una cultura della gestione attraverso la valutazione: verso migliori prassi» ..... | 64     |
| 2000/C 226/18                | Parere del Comitato delle regioni in merito ai documenti «Nona e decima relazione annuale dei fondi strutturali — 1997 e 1998 FESR-FSE-FEAOG-SFOP» .....                                                                   | 68     |
| 2000/C 226/19                | Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il ruolo degli enti locali e regionali nella riforma dei sistemi sanitari pubblici europei» .....                                                                              | 79     |

## II

*(Atti preparatori)*

## COMITATO DELLE REGIONI

**Parere del Comitato delle regioni in merito a:**

- la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa a misure comunitarie di lotta contro la discriminazione»,
- la «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro»,
- la «Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica», e
- la «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione 2001-2006»

(2000/C 226/01)

## IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa a misure comunitarie di lotta contro la discriminazione» [COM(1999) 564 def.];

vista la «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro» [COM(1999) 565 def. — 1999/0225 (CNS)];

vista la «Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica» [COM(1999) 566 def. — 1999/0253 (CNS)];

vista la «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione 2001-2006» [COM(1999) 567 def. — 1999/0251 (CNS)];

viste le decisioni del Consiglio, in data 19 gennaio e 4 febbraio 2000, di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento, conformemente al disposto dell'articolo 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 2 giugno 1999, di incaricare la Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione consumatori, ricerca, turismo» della preparazione del parere;

vista la propria dichiarazione (Risoluzione di Graz) in data 9 novembre 1998;

visto il proprio parere (13.6.1996) sul tema «1997 — Anno europeo contro il razzismo» (CdR 156/96 fin)<sup>(1)</sup>;

visto il proprio parere (12.6.1997) sul tema «Razzismo, xenofobia e antisemitismo» (CdR 80/97 fin)<sup>(2)</sup>;

visto il proprio parere (11.3.1999) sul tema «Piano di azione contro il razzismo» (CdR 369/98 fin)<sup>(3)</sup>;

visto il proprio parere (16.9.1999) sul tema «1999 — Anno internazionale degli anziani» (CdR 442/98 fin)<sup>(4)</sup>;

vista la Direttiva del Consiglio 80/97/CE del 15 dicembre 1997 riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso<sup>(5)</sup>;

visto il progetto di parere elaborato dalla Commissione 5 il 6 marzo 2000 (CdR 513/99 riv. 1) [Relatori: Granberg (S/EPP) e Moore (UK/ELDR)];

considerato che il rifiuto di qualsiasi forma di discriminazione è un requisito essenziale per lo sviluppo dell'Unione europea quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come stabilito dal Trattato sull'Unione europea (art. 2) e dal Trattato che istituisce la Comunità europea (art. 13);

considerato che il Trattato sull'Unione europea stabilisce l'obiettivo fondamentale di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri (art. 2);

considerato che il Trattato sull'Unione europea si prefigge l'obiettivo di prevenire e reprimere il razzismo e la xenofobia (art. 29);

considerato che il Trattato che istituisce la Comunità europea vieta esplicitamente ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità (art. 12);

considerato che il Trattato che istituisce la Comunità europea autorizza il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, a prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali (art. 13);

considerato che i progetti di direttive in esame stabiliscono dei criteri minimi di protezione contro le discriminazioni e consentono ai singoli Stati membri di fissare norme più ampie e rigorose,

ha adottato il 12 aprile 2000 nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Il Comitato delle regioni:

### 1.1. Respinge fermamente ogni forma di discriminazione.

### 1.2. Ricorda e ribadisce il contenuto della dichiarazione adottata il 9 novembre 1998 (Dichiarazione di Graz) nella

quale il Comitato stesso condannava fermamente ogni forma di alleanza o di collaborazione politica con partiti dichiaratamente razzisti o xenofobi sul piano locale, regionale, nazionale od europeo e chiedeva a tutti i partiti democratici e a tutti i poteri ad ogni livello di contrastare le attività di tali gruppi e dei movimenti razzisti con tutti i mezzi democratici a loro disposizione.

### 1.3. Estende la Dichiarazione di Graz a tutte le forme di discriminazione contemplate dagli articoli 12 e 13 del Trattato CE.

<sup>(1)</sup> GU C 337 dell'11.11.1996, pag. 63.

<sup>(2)</sup> GU C 244 dell'11.8.1997, pag. 58.

<sup>(3)</sup> GU C 198 del 14.7.1999, pag. 48.

<sup>(4)</sup> GU C 374 del 28.12.1999, pag. 36.

<sup>(5)</sup> GU L 14 del 20.1.1998, pag. 6.

## BASE GIURIDICA E SUSSIDIARIETÀ

1.4. È lieto che la Commissione lo abbia consultato spontaneamente sulle proposte in oggetto, riconoscendo in questo modo la loro importanza per il cittadino medio. Ritiene che in avvenire per i provvedimenti adottati sulla base dell'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea dovrebbero essere previste obbligatoriamente la consultazione del CdR e la procedura di codecisione con il Parlamento europeo. Auspica inoltre che la Conferenza intergovernativa corregga tali lacune.

1.5. Come proposto dallo stesso Comitato delle regioni nella precedente risoluzione sul Piano d'azione europeo contro il razzismo, si chiede alla Commissione di istituire un gruppo di lavoro interistituzionale per la lotta alle discriminazioni.

1.6. Visto che gli Stati membri avranno tempo fino al 31 dicembre 2002 per recepire le direttive nella propria legislazione, chiede alla Commissione europea di fare in modo che, nel frattempo, le sue proposte di indirizzi di massima per l'occupazione per il 2001 e 2002 tengano conto di tali direttive.

## RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E REGIONALI

1.7. Sottolinea che la lotta contro le discriminazioni comporta anche la modifica di atteggiamenti e valori. Gli enti locali e regionali hanno un ruolo importante da svolgere al riguardo, poiché operano sul terreno e sono in stretto contatto con i cittadini.

1.8. Gli enti locali e regionali sono importanti datori di lavoro e fornitori di beni e servizi nelle zone rispettive, e sortiscono pertanto un notevole effetto dimostrativo. Essi dovrebbero fornire esempi di migliori pratiche e di ottemperanza alle direttive suscettibili di essere seguiti da altri datori di lavoro e fornitori di beni e servizi.

1.9. Ritiene che il coinvolgimento delle minoranze nella vita politica, compresa la scelta di candidati, costituisca un elemento importante a tutti i livelli di governo (locale, regionale, europeo).

## DEFINIZIONI

1.10. Il Comitato richiama l'attenzione sull'importanza di definire le cause della discriminazione, sì da agevolare effettive possibilità di ricorso.

1.11. Ritiene che la discriminazione indiretta e l'onere della prova in casi di discriminazione fondata sul sesso dovrebbero essere definiti conformemente alle proposte di direttiva.

1.12. Ritiene che l'articolo 5, lettera f), del progetto di direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione concernente la diversità di trattamento a motivo dell'età non è chiaro e dovrebbe essere riformulato.

## NECESSITÀ DI DIRETTIVE VERTICALI

1.13. Accoglie con favore le proposte del Consiglio in esame: esse rappresentano un primo importante passo verso l'attuazione dell'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Si rammarica tuttavia del fatto che, a causa dell'approccio graduale della Commissione nell'adottare direttive verticali, si possa creare l'impressione di una «gerarchia» delle discriminazioni.

1.14. Giudica opportuno elaborare direttive specifiche per i motivi di discriminazione menzionati all'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea ma ancora non trattati, ovvero l'età, gli handicap, la religione e le tendenze sessuali (i «considerando» concernenti la direttiva sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica verrebbero applicati, per analogia, a tutte le successive proposte relative ad altri motivi di discriminazione).

1.15. Il progetto di direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione dovrebbe estendere il divieto di trattamento discriminatorio ai partner dei dipendenti (siano questi dello stesso o dell'altro sesso) o a situazioni familiari.

1.16. Dà atto che il contenuto dei programmi di insegnamento e dei sistemi scolastici continua a rientrare nella sfera di competenze degli Stati membri. Il Comitato chiede perciò agli Stati membri di estendere al settore dell'istruzione la direttiva sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. In questo senso appare opportuno incentivare ogni forma di educazione alla società multiculturale, affinché i bambini si abituino alla diversità culturale il più precocemente possibile.

## OTTEMPERANZA

1.17. Ritiene che l'obbligo di tenere sotto controllo la composizione della forza lavoro eserciti un notevole effetto di sensibilizzazione. Si dovrebbe perciò chiedere ai singoli datori di lavoro o fornitori di beni e servizi, attivi nel settore sia pubblico che privato, di annotare, verificare o valutare l'ottemperanza alle direttive. Ciò dovrà avvenire nel rispetto delle norme vigenti in materia di protezione dei dati ed evitando di dar adito all'identificazione di singoli dipendenti.

1.18. È dell'opinione che il numero dei dipendenti non sia uno strumento di valutazione adeguato dell'entità delle risorse, sebbene riconosca che talvolta occorra applicare un trattamento diverso per le piccole e le grandi imprese.

1.19. Esprime soddisfazione per il requisito, previsto nel quadro della direttiva sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, di creare, negli Stati membri, organismi indipendenti, i quali avranno un'importanza enorme nel fornire sostegno alle singole vittime della discriminazione. Deplora tuttavia il fatto che tale requisito (previsto all'art. 12 della proposta di Direttiva contro il razzismo) non sia stato esteso ad altri motivi di discriminazione. Di conseguenza, la possibilità di discriminazioni multiple non viene trattata in maniera adeguata.

**PROGRAMMA D'AZIONE**

1.20. Auspica che il programma d'azione comprenda un elemento inteso a rafforzare la conoscenza e la consapevolezza del fenomeno della discriminazione multipla.

1.21. Ritiene che la seconda parte del programma d'azione proposto dovrebbe essere accessibile a reti e a gruppi di interesse più piccoli oltre che alle reti più grandi previste nella proposta.

1.22. Giudica che gli enti locali e regionali e gli altri fornitori di informazioni dovrebbero essere pienamente coinvolti nel programma d'azione proposto in quanto sono nella posizione migliore per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla politica di lotta alle discriminazioni.

1.23. Pur riconoscendo che il ruolo svolto dalle reti europee per la lotta alle discriminazioni già esistenti sia molto prezioso, sarebbe opportuno consultare anche le organizzazioni di base più piccole e coinvolgerle nel programma d'azione proposto.

1.24. Considera che tutti i progetti finanziati nel quadro del programma d'azione proposto dovrebbero coinvolgere i soggetti interessati a livello della popolazione e che questo dovrebbe essere uno dei criteri di assegnazione dei fondi comunitari nell'ambito del programma.

1.25. Si rammarica che nella concessione dei fondi non si sia tenuto conto della conformità dei contratti e delle licenze e chiede che vi si ponga rimedio.

1.26. Chiede all'autorità di bilancio di garantire, da un lato, lo stanziamento di fondi adeguati per il programma d'azione e, dall'altro, che gli enti locali e regionali possano beneficiare degli aiuti provvedendo al tempo stesso ad una semplificazione delle procedure burocratiche (necessità già spesso evidenziata dal Comitato delle regioni).

1.27. Ritiene che occorra illustrare in maniera più dettagliata i punti di contatto tra il programma d'azione proposto e altri programmi già esistenti in modo da individuare ulteriori sinergie e aspetti complementari e per evitare di soppiantare iniziative già esistenti o di creare doppiioni.

**VADEMECUM**

1.28. Rammentando le proprie risoluzioni contro le discriminazioni fondate sulla razza e sull'età, in cui raccomandava l'elaborazione di inventari di buone prassi in entrambi i campi, s'impegna a pubblicare un vademecum sulle buone prassi contro le discriminazioni rivolto agli enti locali e regionali in quanto datori di lavoro, che comprenda esempi di iniziative, attuate in ciascun Stato membro, concernenti tutti e sei i motivi di discriminazione menzionati nell'articolo 13 del Trattato CE.

**POLITICA DEL PERSONALE DEL CdR**

1.29. Affida al proprio Segretario generale il compito di valutare la politica del personale e il profilo del personale del Segretariato generale e di presentare entro un anno le proprie conclusioni all'Ufficio di presidenza. Ciò allo scopo di verificare la conformità della politica personale del Comitato alla nuova legislazione, sia nello spirito che nella lettera e di proporre eventuali iniziative da adottare in proposito.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco»**

(2000/C 226/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco» (presentata dalla Commissione — COM(1999) 594 def. — 1999/0244 (COD));

vista la decisione del Consiglio, in data 15 febbraio 2000, di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento, conformemente al disposto dell'art. 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999, di affidare alla Commissione 5 l'incarico di predisporre un parere;

vista il progetto di parere formulato dalla Commissione 5 il 6 marzo 2000 (32/2000 riv.1) (Relatore: Sodano (IT/NL));

considerato l'art. 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, che al comma 1 prevede «Il Consiglio ... adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno»;

considerato che detto art. 95 del Trattato, al comma 3, recita «La Commissione, in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici»,

ha adottato, nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria, del 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 12 aprile) il seguente parere.

Il Comitato delle regioni:

1. Accoglie con favore la proposta di direttiva in esame che muove dalla necessità, condivisa, di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri riguardanti la lavorazione, la presentazione e la vendita dei prodotti del tabacco, per eliminare le differenze che possono ostacolare gli scambi con ripercussioni sul funzionamento del mercato interno.
2. Rileva che, partendo da un presupposto di elevato livello di tutela della salute pubblica, si tende ad un ridimensionamento dei tenori di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette per ridurre gli effetti nocivi del tabacco fumato.
3. Sottolinea che la portata dell'obiettivo che si intende conseguire, impone la valutazione attenta e ponderata degli strumenti da adoperare per la maggiore efficacia possibile, nonché migliore garanzia dei risultati attesi.
4. Ritiene non secondario manifestare alla Commissione l'opportunità di considerare anche altre e più significative forme di intervento per la tutela della salute pubblica (in relazione al tabagismo e alla tutela dei non fumatori, ad

esempio regolamentando il fumo nei luoghi pubblici e sul posto di lavoro), attribuendo alla direttiva in esame principalmente il ruolo di rimozione delle differenze esistenti al fine di regolamentare il funzionamento del mercato interno.

5. Nella valutazione degli strumenti da adottare, reputa che sarebbe comunque auspicabile considerare anche gli effetti che essi inducono nella produzione del tabacco, con le eventuali ripercussioni economiche soprattutto per quei Paesi membri che ascrivono al tabacco una delle principali forme di ricchezza, in sintonia con le indicazioni già espresse dalla Commissione<sup>(1)</sup>. Ritiene necessario porre termine quanto prima alla situazione attuale nella quale l'UE appoggia al contempo la lotta al tabagismo e la coltura del tabacco. Reputa pertanto che l'UE debba massimizzare i propri sforzi per aiutare i coltivatori di tabacco a riciclarsi in altre colture o altre attività.

<sup>(1)</sup> Pur riconoscendo la contraddizione tra la politica comunitaria relativa alla riduzione del consumo di tabacco e il contemporaneo sostegno fornito alla produzione del tabacco greggio, la Commissione sottolinea che la soppressione dell'aiuto ai produttori di tabacco comporterebbe gravi conseguenze per circa 200 000 posti di lavoro legati alla sua produzione e trasformazione. [COM(96) 554].

6. Rileva che la portata della proposta di direttiva in esame va oltre la ricodifica di testi attualmente in vigore, introducendo nuovi provvedimenti che, per la complessità degli elementi coinvolti, necessitano di ulteriori approfondite valutazioni.
7. Si compiace della volontà di valutare il tenore delle altre sostanze nocive (additivi chimici) contenute nei prodotti del tabacco. Tale volontà persegue la duplice finalità
  - a) di ambire ad un elevato livello di tutela della salute pubblica;
  - b) di consentire una maggiore ed uniforme informazione negli Stati membri, favorendo la rimozione degli ostacoli, per un miglior funzionamento del mercato interno.
8. In particolare, relativamente al punto b), propone la formulazione di una lista comune di additivi e l'indicazione di un metodo unico di analisi, da applicarsi in tutti gli Stati dell'Unione, per evitare differenze di disposizioni tra i vari Stati membri, considerato che è scopo precipuo della proposta il ravvicinamento delle stesse.
9. In relazione all'etichettatura, disciplinata all'art. 6 della proposta in esame, ritiene non soddisfacente il provvedimento proposto. Si nutrono dubbi, infatti, sull'efficacia della proposta avanzata, sia per il tono della messaggistica prescelta («Fumare uccide», «Fumare può uccidere») sia per l'impatto psicologico della forma (dimensioni e colori) prescritta.
10. Al fine di fornire la corretta ed uniforme informazione sui costituenti del prodotto, propone di adeguare la percentuale di superficie prevista per l'informativa in relazione alla tipologia delle notizie, considerando fondamente anche procedere ad un'informazione più completa dell'attuale. Per l'indicazione dei colori da utilizzarsi, potrebbe essere sufficiente prevedere colori marcatamente contrastanti per evidenziare il contenuto.
11. Concorde con la Commissione sulla distorsione di informazione indotta dai termini «basso tenore di catrame», «leggero», «ultraleggero», «mild» o altri termini analoghi, con l'effetto di far erroneamente ritenere che un particolare prodotto sia meno nocivo degli altri.
12. Ritiene però utile predisporre una sorta di complemento di etichettatura che fornisca in modo immediato informazioni su un determinato rapporto dei contenuti del prodotto. A tal fine potrebbe essere idonea una classificazione, univoca su base comunitaria, che identifichi con colori differenti o con termini convenzionali i diversi apporti delle sostanze presenti.
13. Alla luce di questo, però, il Comitato auspica interventi incisivi per prevenire il progressivo depauperamento cui saranno soggette le zone suddette, attraverso misure e finanziamenti cospicui che incentivino nel medio-lungo termine colture alternative alla coltivazione del tabacco, consapevole che, nel breve, qualsiasi coltura alternativa è disincentivante per i produttori. Ugualmente vanno considerate forme incentivanti per la riconversione di quelle imprese dedite alla trasformazione del tabacco.
14. Data la grande importanza delle questioni relative all'occupazione e alla sanità pubblica, esse devono essere trattate in maniera parallela.
15. Osserva con rammarico che la Commissione non ha incluso il Comitato delle regioni tra le Istituzioni alle quali intende presentare la propria relazione. Chiede che tale omissione venga corretta nel testo definitivo della direttiva.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione dal titolo «Libro bianco sulla sicurezza alimentare»»**

(2000/C 226/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il «Libro bianco sulla sicurezza alimentare» (COM(1999) 719 def.);

vista la decisione, presa dalla Commissione in data 28 gennaio 2000, di consultarlo sull'argomento in conformità dell'art. 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Presidente, in data 4 aprile 2000, di affidare alla Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» il compito di predisporre un parere in materia;

vista la decisione, presa dal proprio Presidente in data 5 aprile 2000, di designare Diane Bunyan (UK/PES) e Guido Gonzi (I/PPE) relatori generali a norma dell'art. 40, par. 2, del Regolamento interno;

visto il dibattito generale orientativo tenuto sull'argomento dalla Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» e dalla Commissione 2 «Agricoltura, sviluppo rurale, pesca» a norma dell'art. 40, par. 3, del Regolamento interno;

considerando l'interesse che i membri del CdR nutrono per una politica di sicurezza alimentare europea che garantisca un livello di protezione elevato della salute dei consumatori;

considerando che la sicurezza alimentare è menzionata nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni: Obiettivi strategici 2000-2005 «Un progetto per la nuova Europa» (COM(2000) 154 def.),

ha adottato il 12 aprile, nel corso della 33ª sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato delle regioni:

1. si compiace che la Commissione sia risoluta a sviluppare ed attuare una politica alimentare dell'UE che garantisca standard quanto più elevati possibile di sicurezza alimentare;
2. condivide il giudizio della Commissione secondo cui le recenti emergenze nei settori dell'alimentazione umana e animale hanno minato la fiducia del pubblico nella sicurezza dei prodotti alimentari e nell'efficacia delle misure di controllo in materia in atto nell'Unione europea provocando nel contempo perdite rilevanti per i produttori agricoli a seguito del calo della domanda di prodotti ritenuti una possibile fonte di rischi per la salute;
3. ritiene che una misura importante per ridare fiducia su questioni inerenti alla sicurezza consista nell'anteporre chiaramente gli interessi dei consumatori a qualsiasi altro interesse, come del resto evidenziato dalla decisione della Commissione di trasferire al Commissario responsabile della salute e della protezione dei consumatori le competenze per tutti gli aspetti e problemi attinenti alla sicurezza dei prodotti alimentari;
4. conviene sulla necessità che i principi fondamentali della sicurezza alimentare e della fiducia del pubblico si basino su un approccio completo e integrato che abbracci l'intera catena alimentare «dai campi alla tavola» e assicuri:
  - la trasparenza di tutte le azioni e di tutti i pareri;
  - la disponibilità della maggior quantità possibile d'informazioni in forma chiara e comprensibile per consentire ai consumatori una reale possibilità di scelta;
  - l'effettiva rintracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti nonché dei loro ingredienti attraverso l'intera catena alimentare fino al consumatore, in modo che in ogni fase del processo sia possibile individuare tutti gli ingredienti;
  - applicazione del principio di precauzione ove ciò risulti opportuno;
5. ritiene che la futura politica dell'UE in materia di sicurezza alimentare dovrà basarsi sull'analisi del rischio;

6. dà atto che è necessario riconoscere e rispettare la diversità e la rilevanza culturale ed economica delle tradizioni e delle usanze regionali e locali per quanto riguarda la produzione alimentare e le preferenze alimentari, e che occorre quindi ricercare sistematicamente un equilibrio adeguato fra sicurezza dei consumatori e possibilità di scelta per questi ultimi;
7. è convinto che la promozione e il sostegno di prodotti alimentari tipici propri di tradizioni locali diverse costituisca un sistema essenziale per mettere a disposizione dei consumatori dei prodotti sicuri e al tempo stesso aiutare le economie di numerose zone rurali;
8. conviene sulla necessità di attivare misure di controllo coerenti ed efficaci in materia di sicurezza alimentare, da realizzare assicurando il massimo rispetto possibile della regolamentazione nell'intera UE;
9. ritiene che vi sarà un maggiore rispetto delle norme di sicurezza se i produttori di alimenti vengono incoraggiati e sostenuti nell'adozione di sistemi efficaci di garanzia della qualità;
10. riconosce che è necessario comprendere le esigenze specifiche delle piccole e medie imprese, fermo restando che ciò non dovrebbe finire per compromettere la sicurezza dei consumatori;
11. ritiene che la normativa agricola debba essere ulteriormente aggiornata per assicurare sicurezza alimentare, aggiornamento professionale ed assistenza tecnica per gli imprenditori.
12. invita energicamente la Commissione a riconoscere il ruolo essenziale svolto dagli enti locali e regionali nella valutazione dei rischi cui la sicurezza alimentare è esposta nei rispettivi territori, nelle iniziative prese per minimizzare i rischi e in una comunicazione efficace delle informazioni e dei consigli ai consumatori, ai produttori alimentari e ai distributori locali;
13. fa presente che i rischi inerenti all'alimentazione sotto il profilo dietetico, nutrizionale e sanitario sono molto più rilevanti per i socialmente esclusi e per i consumatori vulnerabili e che sviluppando e attuando la politica alimentare occorre rivolgere un'attenzione particolare alle loro esigenze specifiche;
14. ritiene che sia manifestamente necessario migliorare l'etichettatura dei cibi affinché i consumatori possano scegliere a ragion veduta i loro alimenti, ma giudica anche essenziale fornire ai consumatori informazioni facilmente comprensibili e quindi effettivamente utili affinché essi possano compiere tali scelte;
15. sottolinea che è vitale applicare il principio della rintracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti nonché dei loro ingredienti attraverso l'intera catena alimentare in modo da assicurare l'affidabilità, per i consumatori, delle indicazioni fornite riguardo ai prodotti alimentari;
16. si compiace delle proposte formulate riguardo ad un'Autorità alimentare europea: ritiene infatti che la sua creazione sarebbe la prova tangibile dell'impegno dell'Unione europea e degli Stati membri ad accrescere il più possibile la sicurezza alimentare; è inoltre convinto che queste proposte offrano una cornice ed un impulso per un riesame ed un aggiornamento radicali dei controlli a livello europeo in materia di sicurezza dei prodotti alimentari e del relativo coordinamento;
17. invita caldamente la Commissione a studiare i modi per assicurare la rappresentanza di portavoce dei consumatori di tutti gli Stati membri dell'Unione europea nella struttura dell'Autorità alimentare europea e per tener conto degli interessi degli agricoltori, dei produttori alimentari e dei distributori, tutto ciò allo scopo di creare una cultura della trasparenza;
18. auspica vivamente che la Commissione assicuri risorse sufficienti affinché l'Autorità alimentare europea diventi un centro di eccellenza scientifica e possa assolvere efficacemente i compiti importanti che le sono affidati;
19. riconosce la necessità di chiarire il rapporto che intercorre fra una qualsiasi Autorità alimentare europea e le «autorità» di questo tipo esistenti o progettate a livello nazionale in modo che le attività dell'Autorità alimentare europea siano complementari alle attività di queste ultime anziché sovrapporsi ad esse; occorrerà in particolare delimitare i compiti ai vari livelli affinché le autorità alimentari nazionali abbiano un'idea chiara delle loro responsabilità; in tal modo i consumatori avranno anche maggiore fiducia nei consigli che ricevono e nel modo in cui tali autorità funzionano;
20. conviene sul fatto che il valore aggiunto di un'Autorità alimentare europea si esplicherà nel suo ruolo di coordinamento nella raccolta, nell'analisi e nella divulgazione d'informazioni della massima utilità, specie per far fronte a situazioni di emergenza;
21. giudica necessario organizzare in tutti gli Stati membri un programma adeguato di raccolta e di analisi di campioni di prodotti per l'alimentazione umana ed animale, importante per garantire la sicurezza alimentare e proteggere i produttori europei da forme di concorrenza sleale; qualora ciò permetta di rilevare dati negativi occorrerà prendere iniziative immediate, compresa l'informazione di tutte le autorità pubbliche, e dovrà essere possibile bloccare eventuali tentativi di importazione da paesi terzi;

22. conviene sul fatto che una politica di sicurezza alimentare efficace dell'UE dovrà essere applicata a tutti i prodotti alimentari consumati all'interno dell'Unione europea, e non già limitarsi a quelli che vi sono semplicemente

«prodotti»: è quindi indispensabile attuare controlli generalizzati ed efficaci equivalenti per tutti gli alimenti e i mangimi importati nell'UE.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il Regolamento (CE) n. 820/97»**

(2000/C 226/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il Regolamento (CE) n. 820/97» (COM(1999) 487 def. — COD 99/0204)<sup>(1)</sup>;

vista la decisione del Consiglio in data 12 novembre 1999 di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento, conformemente al disposto dell'art. 265, primo comma e dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 17 novembre 1999 di incaricare la Commissione 2 «Agricoltura, sviluppo rurale e pesca» della preparazione del parere;

vista la decisione del proprio Presidente, in data 6 gennaio 2000, di nominare Sir Simon Day (Membro del Consiglio della Contea di Devon, UK/EPP) Relatore generale per l'elaborazione del parere in materia, conformemente al disposto dell'art. 39 del Regolamento interno del Comitato delle regioni;

visto il progetto di parere (CdR 525/99 riv. 1) adottato dalla Commissione 2 il 24 febbraio 2000 (Relatore generale: Sir Simon Day),

ha adottato (all'unanimità) il 12 aprile 2000, nel corso della 33ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Contesto

1.1. La crisi della BSE e altre preoccupazioni in materia di sicurezza alimentare hanno suscitato crescenti pressioni da parte degli ambienti politici e dei consumatori per la realizzazione di sistemi di etichettatura che consentano la ricostruzione della storia dei prodotti lungo tutta la catena alimentare, fino all'azienda agricola di provenienza, e che forniscano, in particolare, garanzie verificabili circa l'origine sicura delle carni bovine.

1.2. In risposta, la Commissione ha introdotto, nel 1998, un sistema di etichettatura delle carni bovine mediante Regolamento (CE) n. 820/97<sup>(2)</sup> del Consiglio. Con la previa approvazione da parte di tale sistema, si intende sostenere qualsiasi reclamo da parte dell'acquirente circa l'origine, le caratteristiche e le condizioni di produzione delle carni bovine fresche o congelate, il che presuppone l'esistenza di un sistema di verifica. L'approvazione non è invece necessaria quando l'etichetta reca soltanto informazioni di base per il consumatore relative al prezzo e al taglio.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997 che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (GU L 117 del 7.5.1997, pag. 1).

<sup>(1)</sup> GU C 376E del 28.12.1999, pag. 42.

1.3. Il sistema attuale è stato sempre considerato una misura transitoria, in attesa dell'introduzione di un sistema obbligatorio. La sua scadenza era stata fissata al 31 dicembre 1999. All'atto pratico non è stato possibile giungere a un accordo circa le misure obbligatorie proposte e il Consiglio ha prorogato il sistema facoltativo fino al 31 agosto 2000, in attesa di un accordo atto a consentirne la sostituzione, a questa data, mediante misure obbligatorie. Frattanto, al fine di evitare un vuoto giuridico, alle carni bovine saranno applicati i regolamenti comunitari generali che disciplinano l'etichettatura degli alimenti.

## 2. Le proposte della Commissione

2.1. L'introduzione dell'etichettatura obbligatoria delle carni bovine dovrebbe avvenire in due fasi.

2.1.1. Prima fase — A decorrere dal 1° settembre 2000, gli operatori e le organizzazioni che commercializzano carni bovine fresche o congelate dovranno riportare nell'etichetta le seguenti indicazioni:

- codice per la rintracciabilità di ogni singolo animale, che può consistere nel numero di identificazione (marchio auricolare) del capo da cui proviene la carne oppure in un numero relativo a una partita di bestiame;
- regione, Stato membro o paese terzo in cui sono ubicati il macello e l'impianto di disossamento;
- numero di approvazione del macello e dell'impianto di disossamento;
- data della macellazione;
- categoria dell'animale (bue, manzo, giovenca);
- periodo minimo ideale di frollatura.

2.1.2. Seconda fase — A decorrere dal 1° gennaio 2003, le etichette dovranno recare le seguenti indicazioni:

- Stato membro, regione o azienda o paese terzo di nascita;
- Stato membro, regione o azienda o paese terzo in cui ha avuto luogo l'ingrasso;
- Stato membro, regione o azienda o paese terzo in cui ha avuto luogo la macellazione;
- Stato membro, regione o azienda o paese terzo in cui è stato effettuato il disossamento.

2.2. La proposta della Commissione europea prevede:

- l'obbligo per gli Stati membri di attuare delle misure di controllo,

- lo scambio di informazioni tra Stati membri,
- un dispositivo complementare di controllo realizzato dalla Commissione europea.

La proposta consentirebbe anche definizioni geografiche più ampie da utilizzarsi ad esempio quando tutte le diverse situazioni su esposte si verificano:

- in uno o più Stati membri, nel qual caso si può indicare «Origine: CE»,
- in un paese terzo e nella CE, nel qual caso si può indicare «Origine: CE e non CE»,
- in uno o più paesi terzi, nel qual caso si può indicare «Origine: non CE».

## 3. Necessità di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e di etichettatura delle carni bovine

3.1. Il Comitato accoglie con favore e si ripropone di accordare un seguito positivo alla proposta del Parlamento europeo e del Consiglio volta ad introdurre un regolamento che istituisce un sistema di identificazione e registrazione dei bovini e di etichettatura delle carni bovine.

3.2. Tale sistema consentirebbe infatti:

- da un lato, di rispondere alle preoccupazioni dei consumatori in merito alla sicurezza degli alimenti di cui si cibano. L'esigenza di trasparenza espressa sia a livello locale che a livello nazionale deve avere un seguito a livello europeo;
- dall'altro, di predisporre un quadro preciso per i grandi impianti di allevamento, i piccoli allevatori, e le imprese del commercio e della trasformazione, colpiti dall'instabilità del mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di tali carni. Tale instabilità, che fa seguito alla crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina, verrebbe così ridotta.

3.3. Ovunque in Europa, i consumatori manifestano la medesima voglia di trasparenza per quanto riguarda i prodotti alimentari e, in particolare, le carni bovine. Per questo motivo, il Comitato ritiene necessaria un'azione al riguardo a livello comunitario, nella convinzione che nessuno Stato abbia il diritto di esimersi dal prendere provvedimenti intesi a garantire la sicurezza alimentare dei propri cittadini.

3.4. Per rendere più trasparente per il consumatore la procedura di etichettatura, le indicazioni obbligatorie vanno ridotte all'essenziale. In tale contesto bisognerebbe rinunciare alle indicazioni riguardanti il «numero di approvazione del macello e dell'impianto di disossamento» e il «periodo minimo ideale di frollatura», dato che queste non permettono un maggior livello di trasparenza per il consumatore.

3.5. La seconda fase dell'identificazione obbligatoria andrebbe se possibile realizzata contemporaneamente alla prima fase. Il periodo transitorio previsto andrebbe perlomeno ridotto di un anno al 1° gennaio 2002.

3.6. In base alle esperienze positive compiute con l'identificazione facoltativa, anche in avvenire dovrebbero essere possibili controlli sistematici da parte di imprese di verifica certificate. Negli Stati membri interessati i controlli da parte delle autorità pubbliche potrebbero così limitarsi ad un controllo delle imprese di verifica e dei controlli previsti per i prodotti alimentari.

#### **4. Indicazioni per rassicurare i consumatori e per rimediare ad una eventuale contaminazione**

4.1. «Per permettere ai consumatori europei di recuperare la piena fiducia nella qualità sanitaria delle carni bovine loro proposte, è necessario fornire il maggior numero di indicazioni possibile e con il massimo grado di precisione raggiungibile. Pertanto non è possibile condividere la proposta del Parlamento e del Consiglio in quanto permette l'identificazione degli animali a gruppi o lotti, ed inoltre consente l'uso di termini generici quali "Origine: CE" oppure "Origine: non CE". Tali indicazioni, sul singolo animale e sull'origine determinata, non sono utili solo ai consumatori, risultano anzi indispensabili per permettere il ritiro dei prodotti contaminati in caso di emergenza sanitaria.»

4.2. Risulta pertanto importante:

- che il sistema definito nella proposta di regolamento si applichi nel modo più ampio possibile, evitando eccezioni ed esenzioni: è necessario raggiungere uno standard di qualità e di «sicurezza» per tutta la carne bovina prodotta nell'intera Unione europea.
- che le indicazioni fornite al consumatore gli permettano di sapere cosa compra e da dove provenga la carne. Ciò verrebbe garantito indicando, ad esempio, il luogo di nascita, allevamento, ingrasso o alimentazione e di macellazione dell'animale.

4.3. In quanto organo vicino alle realtà locali e regionali, il Comitato desidera riaffermare, come già avvenuto in precedenza su temi diversi dalle carni bovine, e recentemente con il parere del 18 novembre in merito alla Comunicazione della Commissione «Piano d'azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001» (CdR 181/99 def.), che la sua priorità rimane sempre la sicurezza dei consumatori.

#### **5. Conclusioni**

5.1. Il Comitato delle regioni approva il principio del sistema di identificazione e registrazione dei bovini e di etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine. I dati riportati sull'etichetta dovrebbero limitarsi ad informazioni necessarie, fattibili e rilevanti per il consumatore. Nella prima fase dell'etichettatura obbligatoria (1° settembre 2000) si può rinunciare ai dati relativi alla categoria dell'animale e al periodo minimo di frollatura. È ad ogni modo indispensabile avere la possibilità di conoscere la regione in cui l'animale è nato, è stato allevato e ingrassato, nonché il luogo della macellazione.

5.2. Il Comitato ritiene tuttavia che l'etichettatura obbligatoria dovrebbe continuare ad essere applicata sulla base di sistemi autorizzati. Si dovrebbe inoltre continuare a ricorrere a organismi privati di controllo.

5.3. Sottolinea la necessità di ridare fiducia ai consumatori ed ai produttori di carni bovine tramite un quadro trasparente e globale fissato a livello comunitario, che risponda all'esigenza generale dei consumatori di disporre di informazioni estremamente precise sull'origine e sulle garanzie di sicurezza degli alimenti di cui si nutrono.

Il Comitato è pertanto dell'avviso che la proposta della Commissione cui si accenna al punto 2.2, secondo capoverso, in merito alla «definizione geografica» della richiesta di dati ed informazioni precise non sia sufficiente e propone che venga indicato il nome del relativo paese terzo, dello Stato membro o della regione interessata.

5.4. Inoltre il Comitato è favorevole all'idea che anche in futuro sarà possibile fornire dati sull'origine della carne bovina che indichino anche la regione, oltre allo Stato membro, anche se non si tratta di dati regionali conformi al Regolamento (CEE) n. 2081/92 (protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine)<sup>(1)</sup>.

5.5. Raccomanda la creazione di detto sistema in tempi quanto più ravvicinati possibile onde attenuare le tensioni attualmente esistenti al riguardo tra taluni Stati membri, tensioni che compromettono il ritorno alla fiducia auspicato tanto dai produttori quanto dai consumatori di carni bovine. Il Comitato ritiene opportuno, nei limiti del possibile, evitare di stabilire fasi diverse per l'applicazione del sistema previsto dal Regolamento.

<sup>(1)</sup> GU L 208 del 24.7.1992, pag. 1.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione «Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale»»**

(2000/C 226/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Comunicazione della Commissione «Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale» (COM(1999) 347 def.);

vista la decisione della Commissione in data 19 luglio 1999 di consultare il Comitato su tale argomento, in conformità dell'articolo 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999 di incaricare dell'elaborazione del parere la Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo»;

visto il parere del Comitato delle regioni (CdR 277/98 fin)<sup>(1)</sup> in merito alla «Comunicazione della Commissione: Programma di azione sociale 1998-2000»;

viste le Conclusioni del Consiglio del 17 dicembre 1999 sul rafforzamento della cooperazione per modernizzare e migliorare la protezione sociale<sup>(2)</sup>;

visto il programma di lavoro della Commissione per il 2000 (COM(2000) 155 def.);

visto il programma di lavoro della Presidenza portoghese;

visto il progetto di parere (CdR 481/99 riv. 2) adottato dalla Commissione 5 il 6 marzo 2000 (relatrice: Martine Buron — F/PES);

considerando che l'Unione europea deve garantire che la crescita economica e lo sviluppo sociale vadano di pari passo e che a questo fine la politica economica, la politica dell'occupazione e la protezione sociale devono essere considerate in modo complessivo e coordinato;

considerando che il modello sociale europeo si trova di fronte a numerose sfide e che occorre modernizzarlo senza ridurre il livello di protezione sociale, anzi, progredendo piuttosto verso una società dell'integrazione,

ha adottato il presente parere nella 33<sup>a</sup> sessione plenaria del 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 12 aprile).

Il Comitato delle regioni:

1. sottolinea l'importanza del processo avviato dalla Raccomandazione del Consiglio relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale (1992) e rammenta la propria partecipazione attiva alle tappe successive di tale processo, in particolare ai forum europei sulla politica sociale.
2. Accoglie quindi con favore la Comunicazione della Commissione in esame, che segna una nuova tappa di questo processo.
3. Si compiace del fatto che il Consiglio si impegni in questa cooperazione e la ritenga «un'azione coerente, parallela e interattiva rispetto alla strategia europea per l'occupazione nonché al dialogo macroeconomico».

4. Sottolinea, d'accordo con la Commissione, che l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi di protezione sociale, inclusi i sistemi di prestazioni sanitarie, restano ovviamente responsabilità di ciascuno Stato membro; sottolinea, tuttavia, che l'Unione apporta un valore aggiunto in quanto si prefigge degli obiettivi comuni a partire dallo scambio di esperienze e dall'individuazione delle buone pratiche e sulla base di un ampio dibattito pubblico.

5. Riconosce la pertinenza dei quattro grandi obiettivi proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio:

— rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro;

— garantire la sicurezza e sostenibilità dei regimi pensionistici;

<sup>(1)</sup> GU C 93 del 6.4.1999, pag. 56.

<sup>(2)</sup> GU C 8 del 12.1.2000, pag. 7.

- promuovere l'integrazione sociale;
  - garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile.
6. Tuttavia ribadisce con forza il ruolo essenziale svolto dagli enti regionali e locali nell'attuazione delle politiche dirette al raggiungimento di tali obiettivi, in qualità di
- finanziatori di prestazioni sociali;
  - gestori dei servizi di assistenza, di accoglienza agli anziani e ai soggetti deboli, di lotta contro l'esclusione;
  - promotori dell'attività economica e dell'occupazione, datori di lavoro essi stessi;
  - responsabili del confronto democratico dei cittadini;
  - amministratori e anche coordinatori di interventi o prestazioni di vari organismi;
  - sostenitori della sussidiarietà;
  - sostenitori del ruolo della società civile.
7. Si compiace quindi del fatto che la Commissione e il Consiglio intendano associarlo al processo di cooperazione, al fine di modernizzare e migliorare la protezione sociale, ma chiede un'applicazione concreta di tale principio.
8. Ribadisce la richiesta che venga creata, con la sua partecipazione, una banca dati a livello regionale e locale sugli elementi chiave della politica sociale che consenta di individuare il ruolo degli enti territoriali e la loro quota di oneri finanziari.
9. Chiede che il mandato del gruppo di lavoro di funzionari ad alto livello tenga conto della dimensione regionale e locale e che i suoi lavori possano giovare delle esperienze e delle buone pratiche degli enti territoriali in materia di protezione sociale. Rammenta al riguardo l'esempio positivo rappresentato dai Patti territoriali nell'attuazione della strategia per l'occupazione.
10. Chiede a tal fine agli Stati membri di vigilare affinché il contributo del loro rappresentante nel gruppo ad alto livello sia il frutto di un'ampia consultazione a livello nazionale: delle parti sociali, degli istituti di sicurezza sociale, e dei responsabili dei servizi sanitari, ma anche delle organizzazioni rappresentative degli enti territoriali, oltre che delle ONG interessate.
11. Costituirà, per parte sua, un gruppo di lavoro incaricato di seguire il processo di cooperazione proposto dalla Commissione e dal Consiglio. Tale gruppo di lavoro potrà garantire i contatti con il gruppo ad alto livello e assicurare una presenza forte del Comitato delle regioni nei diversi organi di concertazione sulla protezione sociale che potrebbero essere creati, come pure nel Forum ad alto livello che il Consiglio di Lisbona ha fissato per il mese di giugno.
12. Inoltre, chiede alla Commissione di tener conto del ruolo degli enti territoriali nella preparazione del nuovo Programma di azione sociale annunciato per il 2000.
13. Infine, considerando che il modello europeo, che garantisce un livello elevato di protezione, è parte dell'acquis comunitario, chiede che i paesi candidati siano coinvolti nel processo di cooperazione avviato, in modo da favorire il confronto fra la situazione del loro paese e l'acquis comunitario al quale saranno chiamati ad adeguarsi.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito al «Documento di lavoro dei Servizi della Commissione concernente le colture non alimentari nel contesto di Agenda 2000»<sup>(1)</sup>**

(2000/C 226/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il «Documento di lavoro dei Servizi della Commissione concernente le colture non alimentari nel contesto di Agenda 2000»<sup>(1)</sup> (SEC(1998) 2169);

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 2 giugno 1999, conformemente al disposto dell'art. 265, quinto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre un parere in materia, e d'incaricare la Commissione 2 «Agricoltura, sviluppo rurale, pesca» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere (CdR 286/99 riv. 2) formulato dalla Commissione 2 il 26 novembre 1999 (Relatori Censi [membro del Consiglio regionale del Midi — Sindaco di Rodez, F, PPE] e Aubert [membro del Consiglio regionale della Provenza-Alpi-Costa Azzurra, F, PSE]),

ha adottato all'unanimità il 12 aprile 2000, nel corso della 33ª sessione plenaria, il seguente parere.

## **1. Introduzione**

1.1. Il documento di lavoro elaborato dalla Commissione (DG Agricoltura) su richiesta del Consiglio «Agricoltura» del 22-26 giugno 1998 si basa su un'ampia documentazione ed è molto interessante.

Esso traccia infatti il quadro attuale della situazione delle colture non alimentari e di quelle energetiche.

Il documento presenta innanzitutto un inventario delle superfici destinate alla produzione non alimentare a livello dell'Unione europea; illustra quindi la politica agricola a favore delle produzioni non alimentari in termini di organizzazione di mercato e di regimi di aiuti.

1.2. Sebbene il documento fornisca un eccellente quadro della situazione, è tuttavia deprecabile la quasi totale assenza di proposte adeguate, peraltro ugualmente richieste dal Consiglio.

La prima frase del documento di lavoro è effettivamente molto esplicita: La riforma della PAC proposta da Agenda 2000 non prevede una «politica non alimentare» in quanto tale.

Per sottolineare il concetto, esso viene ripreso due volte nel testo: al punto 4 (L'Agenda 2000 e le colture non alimentari) si afferma che «l'Agenda 2000 non formula proposte specifiche relative ad una politica non alimentare in quanto tale»<sup>(1)</sup> ed al punto 6 (Conclusioni nella prospettiva di un dibattito) viene ribadito che «l'Agenda 2000 non presenta alcuna proposta specifica riguardante una politica non alimentare in quanto tale»<sup>(1)</sup>.

Sarebbe stato d'altronde molto sorprendente se si fosse verificata una divergenza fra il documento di lavoro predisposto dalla Commissione (DG VI — Agricoltura) e l'Agenda 2000, elaborata dalla stessa Direzione generale della Commissione.

1.3. Per quanto la Commissione presenti un bilancio assai dettagliato delle diverse colture non alimentari, si può constatare che, in fin dei conti, l'argomento viene trattato in modo molto generale. Eppure è molto difficile fare un raffronto, ad esempio, tra una coltura di colza, e una coltura di pioppo a ciclo colturale breve e la coltura di una pianta medicinale o tintoria.

Se da un lato ci appare necessaria una politica in materia di colture non alimentari, è altrettanto importante che il tema sia trattato con precisione, operando le necessarie distinzioni quando ci si occupa di colture molto diverse.

## **2. Osservazioni di carattere generale**

2.1. L'Agenda 2000 è ormai una realtà, in quanto è stata ratificata dal Consiglio di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, e in effetti non è stata adottata alcuna politica non alimentare specifica.

2.2. L'assenza di una politica specifica pone il settore non alimentare in competizione con quello alimentare: ciò va visto nell'ottica dell'obiettivo più volte ribadito da Agenda 2000 di garantire che i prezzi delle merci europee si attestino agli stessi livelli di quelli del mercato mondiale.

Tale logica non è molto incoraggiante per il settore non alimentare, in quanto i prezzi praticati dalle industrie petrolifere o chimiche sono spesso molto bassi, e inferiori a quelli praticati dall'industria agro-alimentare.

La spiegazione di ciò è da ricercare nel fatto che sui mercati dei carburanti, dell'oleochimica o della chimica fine le materie prime agricole sono in concorrenza con prodotti di origine minerale, prodotti di sintesi o materie prime agricole prodotte a prezzo ridotto in paesi con costi di produzione che o sono bassissimi o beneficiano di una compensazione automatica in riferimento a un prezzo fisso garantito.

<sup>(1)</sup> N.d.T. Traduzione non ufficiale in quanto il documento della Commissione non è disponibile in italiano.

2.3. Quest'assenza di politica specifica, ribadita tre volte nel testo, è comunque attenuata dall'affermazione: Tuttavia, molte proposte contengono disposizioni relative ai prodotti agricoli non alimentari<sup>(1)</sup>.

Esistono in effetti organizzazioni di mercato e regimi di aiuti specifici per i seguenti settori:

- la canapa ed i lini tessili;
- il cotone;
- la produzione di amido;
- lo zucchero destinato all'industria chimica.

2.4. La situazione è molto più critica per le colture non alimentari prodotte nel quadro del Regolamento (CE) n. 1251/1999 (che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi) sulle superfici messe a riposo.

I produttori agricoli hanno colto questa opportunità che veniva loro offerta, ma non è possibile sviluppare una politica nel settore non alimentare basata su un principio di non produzione (maggese).

La Commissione stessa riconosce che lo sviluppo sostenibile delle colture non alimentari non può basarsi su un tasso di ritiro delle terre che ogni anno cambia a seconda della situazione del mercato dei prodotti alimentari. Il tasso di ritiro proposto dalla Commissione era dello 0 % mentre il tasso fissato al Vertice di Berlino (24-25 marzo 1999) è del 10 % per il periodo 2000-2006.

2.5. Nel quadro dell'esenzione dall'accisa per i biocarburanti è opportuno puntualizzare alcune cose.

Il ritiro delle terre è stato instaurato per equilibrare il mercato dei cereali, ed ha avuto come conseguenza lo sviluppo di ricerche sugli usi non alimentari delle materie prime agricole.

Uno dei settori identificati come più promettenti è stato quello delle energie rinnovabili e in particolare dei biocarburanti per motori.

Di conseguenza sono stati attuati investimenti finanziari, in termini di ricerca come anche di unità di trasformazione a fini dimostrativi.

Visto che a Kyoto l'UE si è impegnata a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, appare indispensabile seguire la strada delle colture non alimentari.

<sup>(1)</sup> N.d.T. Traduzione non ufficiale in quanto il documento della Commissione non è disponibile in italiano.

Non si può che deplorare la strategia ora adottata dopo moltissimi incoraggiamenti da parte della Commissione a favore del settore non alimentare, fra cui

- programmi di ricerca agricola AIR (1990-1994) e FAIR (1994-1998) con il cofinanziamento di progetti di ricerca, sviluppo e dimostrazione relativi al settore non alimentare;
- mandato conferito al CEN nel 1997 sulle specifiche del biodiesel;
- progetto di direttiva del 1992 su una fiscalità speciale per i biocarburanti;
- messa a riposo industriale con la riforma della PAC nel 1992;
- proposta di direttiva che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione sui prodotti energetici presentata dalla Commissione europea il 17 marzo 1997;
- Libro bianco della Commissione sulle fonti energetiche rinnovabili<sup>(2)</sup>;
- campagna per il decollo delle fonti energetiche rinnovabili del 14 aprile 1999<sup>(3)</sup> che si prefigge l'obiettivo di 5 milioni di tonnellate di biocarburanti nel 2003 rispetto al milione scarso di oggi.

Il fatto è ancor più deplorabile se si considera che le varie attività di ricerca svolte hanno dimostrato che il progresso tecnico in campo agricolo o industriale consente alle materie prime del settore primario di diventare più competitive.

Gli esperimenti che hanno riguardato una migliore gestione dei processi di coltivazione, nonché il miglioramento genetico delle sementi, l'ottimizzazione dei processi di trasformazione e delle caratteristiche dei prodotti finiti hanno consentito di realizzare aumenti di produttività sotto il profilo sia dei costi che del rispetto dell'ambiente.

A titolo esemplificativo alcune ricerche hanno consentito di realizzare aumenti di produttività di 0,28 FF/l di estere riducendo l'impiego di input o di 0,10 FF/l di estere utilizzando nuove varietà ibride.

Visto che la differenza di prezzo tra biocarburante e carburante fossile è di 2 FF/l circa e che le externalità positive legate alla produzione di biocarburanti (occupazione, effetto serra, bilancia commerciale) sono state stimate a più di 1 FF/l, nel giro di 10 anni si può sperare di portare i prezzi dei biocarburanti allo stesso livello di quelli del carburante fossile.

<sup>(2)</sup> Comunicazione della Commissione «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili — Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità» — COM(97) 599 def., adottato il 26 novembre 1997.

<sup>(3)</sup> Documento di lavoro (SEC(1999) 504) «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili (Strategia e piano d'azione comunitari) — Campagna per il decollo delle fonti energetiche rinnovabili».

Il numero dei progetti di ricerca finanziati dalla Commissione ed i risultati ottenuti dimostrano che il sostegno dei pubblici poteri in questo settore è utile e necessario.

Esiste quindi manifestamente un'incoerenza politica in questa assenza di proposte specifiche per il settore non alimentare.

2.6. La Commissione europea ha riconosciuto la politica climatica — ovvero gli sforzi per ridurre in modo significativo l'emissione di gas serra e in particolare di CO<sub>2</sub> — tra i propri compiti prioritari. Anche l'UE ha perciò aderito — come Comunità europea — alla Convenzione di Kyoto, prefiggendosi l'ambizioso obiettivo di ridurre le proprie emissioni dell'8 %. Una delle principali vie per conseguire tale riduzione consiste nel potenziare l'uso della biomassa o del legname per la produzione di energia. Sono possibili essenzialmente due soluzioni. La prima è intensificare lo sfruttamento delle foreste a scopi energetici, offrendo così al settore agricolo delle zone boschive dell'UE una fonte di reddito autonoma. La seconda è piantare e coltivare essenze «energetiche», ad esempio specie a crescita rapida e a turno breve, sulle superfici non adibite alla produzione alimentare: un modo già collaudato per produrre energia utilizzando colture non alimentari. Queste soluzioni dovrebbero comunque essere convalidate nell'ambito di una strategia per l'utilizzo delle colture non alimentari.

### 3. Raccomandazioni del CdR

Poiché il dossier Agenda 2000 è ora concluso, è opportuno interrogarsi sulle piste da esplorare per consolidare una filiera non alimentare a livello di Unione europea.

3.1. Per quanto l'Agenda 2000 non preveda nulla in proposito, un vero e proprio regime per le colture non alimentari è indispensabile allo sviluppo del settore. Tale regime deve poter tenere conto dell'eterogeneità delle colture non alimentari e proporre soluzioni adeguate per promuovere lo sviluppo sostenibile sotto il profilo sociale, economico ed ecologico nelle regioni interessate.

3.2. Di fronte al disordine delle precedenti iniziative comunitarie, è necessario creare quanto prima, a livello di Commissione, una task-force «non alimentare» al fine di conseguire una visione chiara della questione e di condurre una politica coerente.

Tutte le Direzioni generali interessate a questo settore dovrebbero essere rappresentate in tale task-force: DG III (Industria), VI (Agricoltura), VII (Trasporti), XI (Ambiente), XII (Ricerca), XVI (Politica regionale), XVII (Energia), XIX (Bilanci) e XXI (Sistema fiscale).

3.3. Sarebbe inoltre necessario rilanciare la direttiva del '92 sul regime fiscale dei biocarburanti, i cui lavori sono rimasti in sospeso, e giungere ad un'armonizzazione fiscale in materia a livello dell'Unione.

Nel frattempo bisognerebbe consentire ai singoli Stati membri di prevedere per i biocarburanti delle esenzioni fiscali parziali o totali non limitate in termini di volume o di tempo, come proposto dalla Direttiva del 17 marzo 1997. Il settore non alimentare necessita infatti di uno sviluppo più deciso di quello autorizzato nel quadro dei progetti pilota o dimostrativi.

3.4. Sempre sotto il profilo fiscale, l'Unione cerca di introdurre delle ecotasse. È necessario prevedere fin da ora un esonero dei prodotti agricoli da tali future tasse in considerazione dei vantaggi ambientali che presentano (carattere rinnovabile, impatto positivo sull'effetto serra, biodegradabilità, non ecotossicità).

3.5. Inoltre, come la Commissione indica nel suo documento (punto 5, Sviluppo rurale e ambiente<sup>(1)</sup>), è necessario che le misure agro-ambientali interessino anche le colture non alimentari.

Nel proprio testo la Commissione dichiara che l'assenza di una politica europea specifica in materia non alimentare non pregiudica il mantenimento di alcune misure a favore dello sviluppo di tali colture. In proposito il Comitato giudica tuttavia opportuno formulare qualche osservazione:

- le colture oleaginose per le quali si registra una sottoproduzione non saranno favorite da questo sistema di aiuti diretti uniformi. Se a parità di premi i prezzi del mercato alimentare restano superiori a quelli del mercato non alimentare, si rischia un deficit di colture oleaginose destinate alla produzione di biocarburanti;
- la Commissione sottolinea che le colture non alimentari si sono sviluppate maggiormente nell'Europa nordoccidentale, nelle zone destinate alle grandi colture, rispetto alle regioni mediterranee e a quelle meno favorite. A tale proposito, l'aiuto pari a 63 euro alla tonnellata moltiplicato per la resa regionale media dei cereali non è sufficiente a favorire lo sviluppo di nuove colture non alimentari;
- le produzioni scaglionate su diversi anni non costituiscono una prerogativa delle colture destinate alla produzione di biomassa. Anche nel caso di talune piante industriali il raccolto può intervenire dopo 3,5-7 anni dalla messa a coltura, per cui occorrerà formulare delle proposte al riguardo.

3.6. In generale, una nuova coltura non può essere immediatamente redditizia se non è stata prima sperimentata per diversi anni.

<sup>(1)</sup> N.d.T. Traduzione non ufficiale in quanto il documento della Commissione non è disponibile in italiano.

È dunque necessario continuare a finanziare e ad incoraggiare la ricerca; sarà inoltre opportuno riflettere su un sistema di aiuti allo sviluppo delle colture non alimentari per le quali l'industria ha dimostrato un reale interesse. In questo caso occorrerà come minimo un sostegno iniziale per un periodo compreso fra i 5 ed i 7 anni.

Si potrebbero inoltre concepire degli aiuti il cui importo verrebbe modulato in funzione della differenza di prezzo rispetto al prodotto da sostituire.

3.7. Non va dimenticato che le colture non alimentari generano dei sottoprodotti spesso ricchi di proteine e destinati all'alimentazione animale. Rammentiamo che l'Unione europea importa i 2/3 del suo fabbisogno di materie ricche di proteine.

È altresì evidente che, a seguito del «disaccoppiamento» degli aiuti, gli accordi di Blair House risultano superati, in particolare per quanto riguarda la clausola relativa al milione di tonnellate equivalenti di panelli di soia.

3.8. L'introduzione di nuove colture o la reintroduzione di talune specie può determinare la comparsa di attività di trasformazione e la creazione di posti di lavoro a livello locale qualora il progetto di sviluppo necessiti di «know-how» e di specificità.

Di fronte ai problemi dell'abbandono delle nostre campagne, ai crescenti problemi ambientali e alle difficoltà che incontrano le materie prime agricole europee a trovare sbocchi sui mercati, è necessario non trascurare le produzioni non alimentari che possono contribuire a risolvere determinati problemi proponendo invece un quadro adeguato alla loro specificità.

3.9. Gli obiettivi definiti nel Libro bianco della Commissione europea sulle fonti energetiche rinnovabili sono encomiabili, tuttavia sarà possibile conseguirli solo se verranno adottate delle disposizioni finanziarie che attualmente non sono previste. Il potere politico, e in modo particolare il Parlamento, deve dotarsi dei mezzi finanziari che gli consentano di realizzare gli obiettivi che si è prefisso.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

---

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione: “Verso uno spazio europeo della ricerca”»**

(2000/C 226/07)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Comunicazione della Commissione: «Verso uno spazio europeo della ricerca» (COM(2000) 6 def.);

vista la decisione della Commissione europea del 24 gennaio 2000 di consultarlo sull'argomento, conformemente all'articolo 265, primo comma;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza dell'11 febbraio 2000 di affidare l'elaborazione del parere alla Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo»;

vista la Comunicazione della Commissione «Rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione» (COM(1998) 275 def.);

vista la Comunicazione della Commissione in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002)» (COM(97) 142 def.);

vista il parere del Comitato delle regioni (CdR 278/98 fin)<sup>(1)</sup>, in merito alla Comunicazione della Commissione: «Rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione» (COM(1998) 275 def.);

visto il parere del Comitato delle regioni (CdR 158/97 fin)<sup>(2)</sup>, in merito alla Comunicazione relativa al «quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002)» (COM(97) 142 def.);

visto il progetto di parere (CdR 33/2000 riv. 1) adottato dalla Commissione 5 il 6 marzo 2000 (Relatrice: Blandin);

visto il progetto di Comunicazione «Donne e scienza: mobilitare le donne per arricchire la ricerca europea», inteso a determinare gli obiettivi in materia di pari opportunità tra uomini e donne nel settore della ricerca, a rafforzare una rete di scienziate e a stimolare il dibattito e lo scambio di esperienze tra Stati membri, in un approccio coerente nell'ambito del quinto programma quadro (COM(1999) 76);

considerata l'enorme posta in gioco rappresentata dalla ricerca sia in materia di conoscenze che di sviluppo e considerate le possibili connessioni tra le dinamiche degli enti territoriali, degli Stati e dell'Unione europea,

ha adottato il seguente parere il 12 aprile 2000 nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria.

Il Comitato delle regioni:

1. Condivide la preoccupazione espressa dalla Commissione per il settore della ricerca e plaude alla lucidità con cui traccia il quadro della situazione, nonché all'ambizione dichiarata di sviluppare una politica europea della ricerca.
2. Approva l'intento di ottimizzare gli strumenti, condividere le conoscenze, stimolare il trasferimento e lo sviluppo del

know-how, in quanto fonte di attività sociali, economiche e culturali.

3. Desidera che ai cittadini sia garantito tutto lo spazio che spetta loro, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla conoscenza, la definizione delle finalità e priorità e dei luoghi di espressione. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di partenariato e di prossimità, propone di istituire un Consiglio consultivo europeo dell'insegnamento superiore e della ricerca che, a fianco della comunità scientifica permetta l'espressione qualificata della società civile, e di attribuire agli enti locali e territoriali una funzione chiave nell'elaborazione del contenuto e della ripartizione dei programmi comunitari.

<sup>(1)</sup> GU C 198 del 14.7.1999, pag. 41.

<sup>(2)</sup> GU C 379 del 15.12.1999, pag. 26.

4. Rammenta che la ricerca non si limita alle scienze fisiche e biologiche, ma riconosce a pieno titolo l'utilità delle scienze umane e sociali. Propone di sostenere, a livello comunitario, in modo molto più significativo e coraggioso, la ricerca fondamentale e l'insegnamento superiore dedicati alle scienze umane.
  5. Si associa alla Commissione per insistere sull'urgenza di definire una strategia europea autentica che poggia su:
    - valori comuni
    - un'ambiziosa politica in materia di risorse umane (formazione, statuto dei ricercatori, mobilità)
    - strumenti efficaci (rete di nuove tecnologie, brevetto comunitario sicuro e accessibile, miglioramento dei collegamenti con le applicazioni industriali).
  6. Riconosce il ruolo positivo svolto dalle innovazioni in materia di occupazione e auspica la promozione di quelle che producono uno sviluppo sostenibile. Gli aiuti comunitari alla ricerca devono essere condizionati dalla creazione di posti di lavoro qualificati e permanenti in campo scientifico.
  7. Afferma che, accanto alle ricerche nel campo delle applicazioni tecnologiche «redditizie», è necessario uno spazio di libertà e creatività e chiede alla Commissione che questo venga garantito.
  8. Rammenta il ruolo decisivo svolto dagli enti locali e regionali nel quadro della formazione, del sostegno a favore dei laboratori e delle iniziative dei loro ricercatori, nonché per la capacità di rispondere alle aspirazioni locali.
- Nel quadro del principio di sussidiarietà, i programmi comunitari dedicati alla ricerca vanno coordinati con le politiche regionali allo scopo di promuovere progetti di sviluppo della ricerca al livello più vicino al cittadino.
9. Ribadisce le proprie richieste a favore della parità di accesso per le donne e gli uomini alle professioni, così come ai temi di ricerca.
  10. Si congratula con la Commissione per l'intenzione di impegnarsi nel finanziamento e nella gestione di infrastrutture a livello europeo, nonché nella creazione di reti e sinergie fra le attrezzature, da una parte, e le équipes di ricercatori sparse sul territorio, dall'altra e si dichiara sostanzialmente favorevole all'apertura di centri e di programmi nazionali di ricerca. Auspica un'autentica politica di animazione scientifica.
  11. Esprime la necessità di maggiori forme di collaborazione tra centri di ricerca pubblici e privati. Infatti questi ultimi dispongono spesso di attrezzature all'avanguardia che i centri pubblici non si possono permettere.
  12. Desidera essere associato al futuro dibattito e alla definizione delle priorità tematiche: esso vigilerà con grande attenzione sulle metodiche applicate per la promozione di tutte le forme di cooperazione a livello delle attrezzature fondamentali. Seguirà con attenzione le fasi proposte per l'attuazione del programma, nonché i mezzi previsti.
  13. Auspica che l'eccellenza si espliciti più in termini di conoscenza, cooperazione e intelligenza degli strumenti che di concorrenza a livello territoriale, esacerbata nel contesto di mondializzazione e di liberalizzazione dell'economia.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «Il principio di partenariato e la sua applicazione nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali 2000-2006»**

(2000/C 226/08)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 17 novembre 1999 di affidare alla Commissione 1 l'incarico di elaborare una risoluzione sul principio di partenariato e sulla sua applicazione nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali;

visto il progetto di risoluzione (CdR 434/99 riv. 1, relatore Tindemans, NL/PSE) adottato dalla Commissione 1 il 1° dicembre 1999;

considerati il parere «Il ruolo degli enti locali e regionali nell'ambito dell'applicazione del principio di partnership dei fondi strutturali» (CdR 234/95)<sup>(1)</sup> adottato nella sessione plenaria del luglio 1995; il parere «Opinioni delle regioni e dei comuni sulla definizione di una politica strutturale europea dopo il 1999» (CdR 131/97 fin)<sup>(2)</sup> adottato nella sessione plenaria del novembre 1997; il parere in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali» (CdR 167/98 fin)<sup>(3)</sup> adottato nella sessione plenaria del settembre 1998; la risoluzione su «La riforma dei Fondi strutturali e di coesione nel quadro del dibattito politico sul pacchetto di misure dell'Agenda 2000» (CdR 1/99 fin)<sup>(4)</sup> e il parere «Verso una nuova cultura della sussidiarietà! Un appello del Comitato delle regioni» (CdR 302/98 fin)<sup>(5)</sup> adottati entrambi nel corso della sessione plenaria del marzo 1999;

considerato il Regolamento (CE) n. 1260/99 recante disposizioni generali sui fondi strutturali, adottato dal Consiglio il 21 giugno 1999;

considerata la relazione pubblicata dal Tavistock Institute sul tema «La valutazione tematica del principio di partenariato» (Londra, febbraio 1999);

considerato che il Comitato delle regioni ha già espresso il proprio punto di vista sull'argomento nella dichiarazione sul principio di partenariato presentata al convegno conclusivo del ciclo di seminari sul tema «L'attuazione della riforma dei Fondi strutturali 2000-2006 — Il contributo degli enti locali e regionali» organizzati dallo stesso CdR il 10 gennaio 2000 su invito della regione autonoma di Madera,

ha adottato il 12 aprile, nel corso della 33ª sessione plenaria, la seguente risoluzione.

Il Comitato delle regioni:

1. sottolinea l'importanza del principio di partenariato ai fini di un'efficace applicazione dei fondi strutturali;
2. afferma che il partenariato, come definito nei propri pareri, deve avere essenzialmente un'ampia composizione, deve partecipare a tutte le fasi della procedura di attribuzione degli aiuti e deve assegnare un ruolo chiave agli enti locali e regionali. Fa altresì osservare che per l'attuazione pratica

di tale principio basta inserire poche disposizioni generali nei regolamenti;

3. fa riferimento al Regolamento (CE) n. 1260/99 che stabilisce le disposizioni generali per l'applicazione del principio di partenariato e sembra assicurare la piena partecipazione degli enti locali e regionali;
4. sottolinea che il Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio raccomanda, all'articolo 8, paragrafo 1, un ampio ricorso al principio di partenariato e, all'articolo 8, paragrafo 2, auspica l'applicazione dello stesso principio in tutte le fasi della programmazione, fermo restando che spetta agli Stati membri decidere le modalità della sua attuazione pratica ed il ruolo da attribuire agli enti locali e regionali;

<sup>(1)</sup> GU C 100 del 2.4.1996, pag. 72.

<sup>(2)</sup> GU C 64 del 27.2.1998, pag. 5.

<sup>(3)</sup> GU C 373 del 2.12.1998, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU C 198 del 14.7.1999, pag. 1.

<sup>(5)</sup> GU C 198 del 14.7.1999, pag. 73.

5. evidenzia che nel nuovo Regolamento (CE) n. 1260/99 le disposizioni relative all'applicazione del principio di partenariato non hanno subito modifiche sostanziali rispetto al Regolamento (CEE) n. 2081/93. Si può tuttavia evincere l'intenzione di conferire agli enti locali e regionali un ruolo di primo piano, nonostante il fatto che la responsabilità dell'applicazione del partenariato e dell'assistenza comunitaria al livello territoriale appropriato incomba esplicitamente agli Stati membri;
6. osserva che i piani che gli Stati membri devono presentare devono necessariamente includere un resoconto delle disposizioni messe in atto per la consultazione delle parti, ma che ciò nonostante non si sa se e come la questione venga esaminata, in quanto non sembra esserci una responsabilità chiara e trasparente da parte comunitaria;
7. condivide in linea di massima le conclusioni della relazione Tavistock «L'evoluzione tematica del principio di partenariato», in particolare per quanto riguarda la constatazione dell'efficacia del principio stesso, ma riconosce che l'interpretazione di tale principio varia da uno Stato membro all'altro e da un programma all'altro, il che lascia spazio per sostanziali miglioramenti in numerosi paesi;
8. richiama l'attenzione della Commissione europea e degli Stati membri sui seguenti aspetti importanti:
  - il partenariato verticale all'interno dell'Unione europea tra la Commissione europea e gli Stati membri dovrebbe essere esteso di conseguenza agli enti locali e regionali, onde consentire una più ampia ed equa divisione dei poteri;
  - la volontà di assegnare un ruolo chiave agli enti locali e regionali nella programmazione regionale e di coinvolgerli nella programmazione orizzontale;
  - il carattere globale del partenariato territoriale orizzontale e una più chiara divisione dei poteri decisionali tra le parti finanziatrici e non finanziatrici;
  - l'integrazione, o almeno il coordinamento, dei partenariati orizzontale e verticale;
  - migliori opportunità per gli enti locali e regionali in quanto autorità preposte alla gestione e al pagamento;
  - l'esistenza, in linea di principio, di un unico documento di programmazione e di un solo partenariato per territorio al fine di semplificare la gestione e il controllo e di limitare la burocrazia;
  - un sostegno tecnico adeguato al partenariato per consentire la piena partecipazione di tutte le parti;
  - la necessità di ufficializzare la creazione del partenariato, senza che vi siano scappatoie e assicurando la trasparenza in materia di ruoli e responsabilità, di meccanismi operativi, di poteri delegati e di risorse di gestione;
9. chiede alla Commissione europea, alla luce del principio di sussidiarietà, di aiutare gli Stati membri e gli enti locali e regionali a migliorare l'applicazione del principio di partenariato elaborando, in collaborazione con il Comitato delle regioni, un documento di lavoro che fornisca esempi di buone prassi e chiari modelli di partenariato e in seguito di mettere a disposizione anche la necessaria informazione sulle partecipazioni finanziarie dei diversi partner.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «Coesione e trasporti»»**

(2000/C 226/09)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul tema «Coesione e trasporti» (COM (1998) 806 def. del 14 gennaio 1999);

visto il Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare il Titolo XV (Reti transeuropee) e il Titolo XVII (Coesione economica e sociale);

vista la prima bozza ufficiale di Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) presentata nella riunione informale dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale degli Stati membri dell'Unione europea, svoltasi a Noordwijk il 9 e 10 giugno 1997;

vista la Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996<sup>(1)</sup> sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che la modifica e che segue attualmente il suo iter<sup>(2)</sup>;

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999 di elaborare un parere sull'argomento, conformemente al disposto dell'articolo 265, quinto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea e di affidare alla Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale» l'incarico di preparare i lavori in materia;

visto il contributo della Commissione 3 «Reti transeuropee, trasporti, società dell'informazione» (Relatore: Tabakidis, Sindaco di Anargyron, Grecia/PSE);

visto il progetto di parere (CdR 390/99 riv. 2) adottato dalla Commissione 1 il 1° dicembre 1999 (Relatore: Valcarcel Siso, Presidente della Comunità autonoma della Regione di Murcia, Spagna/PPE),

ha adottato il 12 aprile 2000, nel corso della 33ª sessione plenaria, il seguente parere.

## **1. Introduzione**

1.1. La «coesione economica e sociale» è definita all'articolo B del Trattato sull'Unione europea come uno strumento chiave per il raggiungimento di un «progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile» nell'Unione europea.

1.2. Inoltre, come afferma la Commissione nella comunicazione sulla coesione e sui trasporti, oggetto del presente parere (in seguito denominata comunicazione C/T), è nota da tempo la correlazione esistente tra i livelli di sviluppo economico e sociale e le disponibilità d'infrastrutture e di servizi di trasporto.

1.3. Nonostante ciò, il rapporto tra i trasporti e lo sviluppo globale (e la coesione economica e sociale che ne fa da sostegno) è di grande complessità a livello sia teorico sia

pratico. Per tale motivo, tutti i tipi di analisi e di politica volti a consolidare e sviluppare le sinergie tra coesione e trasporti devono essere impostati con il massimo rigore e la massima precauzione.

1.4. In tale contesto, la comunicazione C/T trasmessa dalla Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni va accolta con favore e valutata positivamente, per due motivi: la comunicazione non solo mette in risalto gli sforzi compiuti finora dall'Unione europea in materia di coesione e trasporti ma rivela in particolare la decisa volontà di progredire e di superare i limiti tuttora esistenti. Per fare degli esempi concreti, la comunicazione C/T:

— constata come le politiche settoriali di liberalizzazione dei servizi di trasporto possano provocare svantaggi differenziali per taluni gruppi della popolazione o per taluni ambiti territoriali;

<sup>(1)</sup> GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1.

<sup>(2)</sup> COM(97) 681 def. — GU C 120 del 18.4.1998, pag. 14.

- indica in che modo bisognerà prevenire o compensare alcuni di questi svantaggi, ad esempio mediante una politica dei trasporti che promuova:
- il mantenimento di determinati servizi con la partecipazione di fondi pubblici e
- la riduzione delle disparità interregionali in materia di accessibilità.

1.5. Ciò premesso, il Comitato intende affrontare argomenti quali:

- gli strumenti a disposizione per valutare i risultati in materia di coesione e trasporti;
- la disparità tra le politiche modali e ambientali nelle zone centrali e in quelle periferiche dell'Unione;
- le difficoltà delle zone periferiche e insulari e il ruolo che devono svolgere i porti europei per risolverle;
- gli effetti dell'abbandono e della chiusura delle reti secondarie di trasporto nel processo di spopolamento delle regioni depresse e di montagna nell'interno dell'Europa;
- i progressi verso una maggiore internalizzazione dei costi attraverso l'introduzione progressiva di sistemi per la fissazione delle tariffe delle infrastrutture;
- il coordinamento delle politiche e degli strumenti d'intervento.

1.6. In alcuni punti concreti relativi alle questioni sopracitate e nelle conclusioni figuranti alla fine del presente parere, il Comitato ribadisce le valutazioni e le proposte già presentate nel suo parere in merito alla rete transeuropea dei trasporti<sup>(1)</sup>. Esso riprende comunque gli stessi argomenti e mantiene le stesse valutazioni effettuate in detto parere.

1.7. Vi sono differenze geografiche, economiche, demografiche, culturali e sociali molto marcate nel territorio dell'Unione europea. Le regioni ad elevata concentrazione demografica e con una forte attività economica presentano normalmente un alto tenore di vita, mentre, d'altra parte, esistono regioni afflitte dal sottosviluppo e da un crescente spopolamento.

1.8. Anche le zone insulari o isolate presentano delle caratteristiche peculiari. Queste differenze influiscono direttamente sul diverso ritmo di sviluppo di ciascuna regione e, in ultima analisi, sulle potenzialità delle regioni che partecipano in maniera quanto più paritaria possibile alla struttura socio-economica più ampia che è l'Unione europea.

1.9. Uno degli obiettivi più importanti della politica comunitaria è la cosiddetta coesione, cioè la creazione di condizioni che rendano possibile proprio tale pari partecipazione allo sviluppo delle diverse regioni europee. Questo obiettivo viene ribadito espressamente nel nuovo Trattato (Trattato di Amsterdam), precisamente nell'articolo 2.

1.10. Tuttavia, già dal 1988, con il nuovo orientamento dei fondi strutturali, la Comunità ha messo in atto la proposta di promuovere politicamente ed economicamente la coesione economica e sociale. Più tardi, nel 1993, con l'inserimento del Fondo di coesione nei fondi strutturali, la politica comunitaria si è prefissa obiettivi ancora più concreti, cioè gli investimenti nella costruzione delle reti transeuropee. Nel contempo, la Banca europea per gli investimenti ha contribuito allo stesso obiettivo politico dando la priorità alla concessione di prestiti destinati a progetti di sviluppo regionale.

## 2. Trasporti e coesione

2.1. La funzione dei trasporti, sia a livello delle infrastrutture che della prestazione di servizi, è indubbiamente molto importante per lo sviluppo di ogni regione.

2.2. Il rapporto tra lo sviluppo economico e lo sviluppo del sistema dei trasporti è scientificamente provato, benché non ne siano state definite con certezza la forma e le variabili.

2.3. È certo, tuttavia, che il migliore funzionamento del sistema dei trasporti, sia dal lato delle infrastrutture che da quello dei servizi, costituisce un elemento fondamentale dello sviluppo delle diverse regioni, nel breve e nel lungo periodo.

2.4. A breve termine la progettazione, la costruzione, il funzionamento e il mantenimento del sistema dei trasporti contribuiscono alla creazione di posti di lavoro con effetti immediati sull'integrazione sociale e sul benessere economico degli abitanti delle diverse regioni. In un secondo tempo il sistema dei trasporti incide direttamente sui fattori di base della produzione (tipo di produzione, circolazione delle materie prime, distribuzione dei prodotti, sistemi di deposito, ecc.).

2.5. Il rafforzamento più generale delle attività economiche sia nel settore della produzione che in quello dei servizi (ad es. il turismo) è una delle funzioni più importanti svolte dai trasporti.

2.6. Essi rivestono un'importanza particolare nelle zone rurali e di pesca data la deperibilità dei prodotti freschi agricoli e alieutici, che richiedono un trasporto più rapido rispetto alla maggior parte dei prodotti industriali.

(1) Parere basato sulla relazione della Commissione del 1998 sull'applicazione degli orientamenti e sulle priorità per il futuro (COM(98) 614 def.) (CdR 60/99 fin — GU C 293 del 13.10.1999, pag. 9).

2.7. Inoltre, è evidente la notevole dimensione territoriale dei trasporti. Ogni regione ha esigenze diverse per quanto riguarda il sistema dei trasporti che deve essere sviluppato sia nella sua componente tecnologica che per gli aspetti economici. Ciò significa che in alcune regioni il sistema dei trasporti deve essere progettato in modo tale da sostenere il modello di produzione (soprattutto nelle zone industriali), mentre in altre lo sviluppo del trasporto pubblico di passeggeri riveste una maggiore importanza per l'integrazione sociale dei cittadini (in primo luogo nelle regioni isolate o svantaggiate) e il mantenimento dell'equità sociale e dell'equilibrio economico (nelle zone circostanti ai grandi centri urbani e nelle zone ad alta concentrazione di traffico situate nelle regioni centrali dell'UE). In questo senso, bisognerebbe sostenere con l'aiuto dei fondi strutturali o del Fondo di coesione gli investimenti nei sistemi di trasporto pubblico di passeggeri rispettosi dell'ambiente; questo favorisce la intermodalità e facilita una mobilità sostenibile nelle città, tenendo conto dell'accessibilità di queste ultime e del loro collegamento con le reti transeuropee.

2.8. È importante sottolineare che l'inadeguatezza di una rete di trasporti ha delle ripercussioni dirette sul costo della vita, dato che le carenze di una rete possono costituire una specie di tassa straordinaria che aumenta il costo dei prodotti per il consumatore. Questo aumento dei costi colpisce principalmente gli strati economicamente più deboli della società e quindi nuoce alla coesione. Per di più tale tassa straordinaria che deriva dalle carenze di una rete di trasporti incide sull'esportazione delle merci prodotte in tali regioni.

2.9. In conformità con quanto detto sopra, in molti casi i trasporti sono legati al concetto di servizio pubblico.

2.10. Esempi tipici in questo campo sono il trasporto dei malati da regioni isolate nei centri medici organizzati delle zone urbane, l'assistenza a bambini e giovani nei centri educativi, la possibilità di un rapido soccorso nei casi di catastrofi naturali nelle regioni isolate e il processo di integrazione sociale mediante contatti tra diverse culture locali.

2.11. In tale contesto, i trasporti non devono essere valutati applicando rigorosi criteri economici (redditività economica), ma rientrano in un quadro più ampio di analisi socioeconomica ed ecologica. È importante a tale proposito sottolineare che se la mancanza o l'inadeguatezza di servizi di base non saranno compensate da un'efficace rete di trasporti che neutralizzi gli effetti negativi di tale carenza ravvicinando a tali servizi le popolazioni delle regioni isolate o svantaggiate, continuerà ad accentuarsi il vuoto demografico e di attività economica che impedisce di mettere a frutto gli investimenti in materia di trasporto. Ne risulta per queste regioni un circolo vizioso nel quale la crescente mancanza di offerta determina a sua volta una crescente mancanza di domanda e viceversa.

2.12. Le molteplici ripercussioni prodotte dai trasporti dimostrano l'importanza delle specificità locali che occorre prendere seriamente in considerazione per quanto riguarda la progettazione delle infrastrutture di trasporto in Europa. Tali peculiarità locali esistono anche all'interno degli Stati membri ed è quindi importante mettere in rilievo l'esigenza crescente di rispettare ed applicare il principio di sussidiarietà anche nel settore dei trasporti.

### 3. Strumenti per la valutazione dei risultati

3.1. Il rapporto diretto tra la politica comunitaria dei trasporti e la coesione economica e sociale si evince analizzando contemporaneamente il Titolo XII (Reti transeuropee) ed il Titolo XIV (Coesione economica e sociale) del Trattato che istituisce la Comunità europea. In questi due titoli, la politica delle reti transeuropee di trasporto è vista come uno strumento destinato a contribuire direttamente al rafforzamento della coesione economica e sociale, cioè riducendo «il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali» (il Trattato di Amsterdam ha aggiunto le parole «o insulari»).

3.2. Altri approcci di carattere più generale, che la Commissione europea propone da tempo (Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo», 1993) e che sono stati opportunamente ripresi nella comunicazione C/T, sono quelli che collegano la creazione d'infrastrutture di trasporto alla creazione di posti di lavoro.

3.3. In proposito occorre considerare innanzi tutto la creazione temporanea di posti di lavoro nella fase di costruzione. È tuttavia più opportuno puntare alla creazione di posti di lavoro duraturi (grazie alle nuove condizioni di accessibilità e ai costi) sia perché rappresentano una prospettiva a più lungo termine, sia perché tale creazione di posti di lavoro stabilisce un collegamento pratico immediato e permanente tra la competitività dell'apparato produttivo e la coesione economica e sociale.

3.4. L'intervento comunitario in materia di trasporti è infine destinato ad avere effetti positivi consistenti in una maggiore creazione e una migliore distribuzione del reddito come risultato finale della riduzione delle disparità e della creazione di posti di lavoro, che conclude felicemente il processo di circolazione economica come fattore di coesione economica e sociale.

3.5. Il Comitato delle regioni ritiene però che il collegamento tra politica dei trasporti e coesione economica e sociale rimarrà solo allo stadio di principio generale o di pio desiderio se non verranno messi a disposizione gli strumenti in grado di misurare gli effetti concreti della prima sulla seconda. Si tratta dunque, globalmente, di stabilire fino a che punto la politica comunitaria dei trasporti e ciascuno dei suoi strumenti specifici contribuiscono al raggiungimento di tre obiettivi fondamentali:

- aumento della competitività dell'economia europea;
- consolidamento di uno schema di mobilità sostenibile;
- nel nostro caso specifico, rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno dell'Unione.

3.6. La mancanza di tali strumenti quantitativi (indicatori e variabili di misurazione, procedimenti di valutazione, ecc.) è attualmente evidente sia sul piano delle azioni specifiche sia sul piano più generale delle reti d'infrastruttura e dei servizi di trasporto. Secondo le informazioni di cui il Comitato dispone, negli ultimi anni la Commissione europea ha lavorato con una certa intensità su questi aspetti. Tuttavia:

- per quanto concerne una infrastruttura, un servizio, un'azione o un progetto concreto, risulta difficile
  - stabilire «ex ante» il grado d'interesse comunitario che riveste, in linea con le politiche di coesione, e
  - valutare «ex post» il grado di realizzazione degli obiettivi perseguiti;
- per quanto concerne invece le politiche e le reti globali d'infrastrutture e servizi, risulta difficile
  - stabilire se lo sforzo compiuto vada effettivamente nella direzione fissata e in quale misura (o con quali deviazioni globali o specifiche) e
  - individuare strumenti di azione che potenzino o correggano gli effetti ottenuti.

3.7. Il Comitato giudica pertanto opportuno proporre che le «azioni orizzontali» di R e S promosse dalla politica comunitaria dei trasporti comprendano funzioni destinate ad approfondire la definizione e l'elaborazione di indicatori quantitativi e metodi appropriati che permettano di valutare in qualsiasi momento il contributo delle politiche comunitarie dei trasporti

- allo sviluppo della competitività dell'apparato produttivo;
- alla definizione di una mobilità e di una ripartizione tra i modi di trasporto, entrambe sostenibili;
- al miglioramento di almeno due componenti fondamentali della coesione economica e sociale, quali l'accessibilità interterritoriale e l'occupazione.

#### 4. Politiche differenziate per le zone centrali, periferiche, insulari e intercluse

4.1. In precedenti occasioni, il Comitato ha sottolineato che la politica comunitaria dei trasporti deve prendere in seria considerazione i problemi così come si presentano nelle diverse zone del territorio europeo, cercando in ogni singolo caso le soluzioni concrete a problemi specifici:

- «zone centrali», in cui i problemi fondamentali sono piuttosto legati ai criteri relativi alla competitività e alla capacità e in cui l'impatto dei fattori esterni (in particolare quelli ambientali) è determinante;
- «zone periferiche», in cui è inevitabile che prevalgano problemi relativi al reddito e all'occupazione, all'accessibilità, allo spopolamento e alla coesione economica e sociale e in cui l'impatto dei fattori esterni può essere relativamente minore.

4.2. È inoltre necessario tener conto della cosiddetta dimensione settentrionale. Le estreme regioni del nord si differenziano dalle altre regioni dell'Unione in termini di clima, situazione, geografia economica e geopolitica. La bassa densità di popolazione e le lunghe distanze conferiscono alle regioni del nord alcune caratteristiche particolari che richiedono l'adozione di una politica comunitaria dei trasporti adeguata alle loro peculiarità. Anche numerose zone montane e intercluse all'interno dei paesi meridionali, molto poco popolate, hanno problemi di trasporto a causa delle loro caratteristiche particolari. Anche esse dunque dovrebbero essere oggetto di un trattamento specifico.

4.3. Anche se la comunicazione C/T afferma che, nel definire le reti transeuropee di trasporto, si è tenuto conto delle esigenze delle regioni periferiche<sup>(1)</sup>, il Comitato esprime dubbi a tale proposito, ritenendo che le esigenze delle regioni periferiche, intercluse ed insulari sono state prese in considerazione, ma non in maniera specifica o diversa rispetto alle esigenze delle zone centrali. Questa differenziazione, se fosse stata applicata al momento giusto, avrebbe rappresentato un prezioso sostegno ad obiettivi chiari e quantificabili in materia di accessibilità e di coesione economica e sociale.

4.4. Il Comitato ritiene che gli stessi esempi forniti dalla comunicazione C/T a favore della sua teoria (reti di porti e aeroporti) valgono come esempi contrari che confermano i suoi dubbi. Va molto apprezzata, dal punto di vista dell'accessibilità, l'inclusione nelle reti transeuropee di piccoli aeroporti situati in zone insulari lontane (componenti regionali e di accessibilità nel sistema aeroportuale). Tuttavia, altri criteri di selezione associati a limitazioni del traffico e ad una definizione troppo vaga di «enclave regionale» hanno fatto sì che anche in zone centrali che godono di eccellenti comunicazioni via terra e non hanno problemi di interclusione, siano state selezionate numerose e piccole componenti regionali e di accessibilità nel sistema aeroportuale (in alcuni casi distanti meno di 50 km. l'una dall'altra).

<sup>(1)</sup> COM(98) 806 def., punto 26.

4.5. Il dubbio espresso in merito al modo in cui i problemi delle zone periferiche sono stati presi in considerazione in sede di progettazione delle reti transeuropee, è corroborato dalle conclusioni di alcuni studi effettuati su incarico della Commissione europea; tali conclusioni sono tutt'altro che sorprendenti e mettono chiaramente in evidenza quali sono le regole del gioco<sup>(1)</sup>:

- le città di medie dimensioni situate in regioni centrali, sui nodi o sui corridoi sono quelle che trarranno i maggiori benefici in termini di accessibilità;
- anche le principali zone metropolitane, benché in misura inferiore, saranno tra le principali beneficiarie della realizzazione della rete;
- affinché le regioni periferiche e isolate possano beneficiare al massimo della rete, saranno necessari investimenti complementari a favore di reti secondarie.

## 5. Il ruolo dei porti periferici

5.1. I porti e le reti di trasporto marittimo, come sostegno al trasporto multimodale, rivestono un interesse specifico per le regioni periferiche, la maggior parte delle quali dispongono di lunghi tratti di costa; in taluni casi si tratta di zone molto distanti e di isole. I porti di medie e piccole dimensioni possono nella fattispecie svolgere un ruolo essenziale in quanto offrono la possibilità di un trasporto economico e in grado di supplire con eccellenti risultati alle carenze del trasporto su terra (siano esse connaturate all'aspetto geografico o motivate da ragioni storiche).

5.2. Nonostante il precedente riferimento al capitolo riguardante le politiche adeguate per le regioni periferiche (punto 4), il caso dei porti nella politica comunitaria merita alcune osservazioni specifiche, alla luce dell'attenzione specifica di cui godono nel processo di definizione delle reti transeuropee d'infrastrutture di trasporto.

5.3. All'inizio, la Commissione europea e il Consiglio di Ministri avevano accantonato l'idea di identificare porti specifici, limitandosi a definire le condizioni per l'individuazione di «progetti portuari d'interesse comune». Le ragioni a sostegno di questo approccio<sup>(2)</sup> risiedevano nelle supposte specificità dell'attività portuaria, le cui condizioni di libera concorrenza avrebbero potuto essere alterate qualora alcuni porti fossero stati inclusi nelle reti transeuropee e altri ne fossero rimasti esclusi. Si trattava di ragioni plausibili ma che avrebbero potuto applicarsi, pressoché interamente, ad altre infrastrutture per le quali la proposta prevedeva invece gli appositi schemi.

5.4. Nel processo che ha portato all'approvazione della Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, il Parlamento ha ottenuto che venisse allegata una dichiarazione ufficiale con la quale la Commissione europea si impegnavano a presentare, nel 1997, una nuova proposta al fine di applicare ai porti marittimi le stesse condizioni riservate agli aeroporti (identificazione di porti specifici a partire da criteri basati sulle dimensioni e sul territorio).

5.5. La Commissione europea ha rispettato il suo impegno presentando una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Decisione n. 1692/96/CE<sup>(3)</sup>. Questa proposta contiene carte di identificazione di porti specifici d'interesse comunitario e ingloba i porti e le cosiddette «zone di scambio modale» nella rete transeuropea di trasporto combinato. Nonostante ciò, il rispetto dell'impegno è da considerarsi puramente formale dato che la Commissione ha scelto d'identificare tutti i porti che abbiano un minimo d'importanza.

5.6. Dal punto di vista delle zone periferiche, questa conclusione non può essere giudicata positivamente, dato che l'inserimento di un gran numero di piccoli porti nelle zone centrali finisce per svalutare l'interesse precipuo che presentano i porti per il trasporto nelle zone periferiche. Le risorse comunitarie sono limitate e se quasi ogni porto può avervi accesso, l'efficacia globale della loro applicazione risulterà quanto mai limitata. L'approccio della Commissione europea può inoltre essere giudicato contraddittorio con le attuali tendenze del trasporto marittimo, che promuove una sempre maggiore specializzazione e una gerarchizzazione funzionale dei sistemi portuali.

5.7. Il Comitato ritiene che l'approccio adeguato sarebbe una combinazione di criteri di selezione restrittivi legati al volume di traffico o di attività con criteri aperti ma ben diversificati, vincolati al territorio e all'accessibilità. Un siffatto approccio, in fondo applicabile a uno qualsiasi dei modi inseriti nelle reti transeuropee, permetterebbe di combinare perfettamente il conseguimento degli obiettivi di competitività e l'attuazione della coesione economica e sociale.

## 6. Fissazione delle tariffe delle infrastrutture

6.1. La Commissione europea ha presentato nel 1998 un Libro bianco intitolato «Pagamento commisurato all'uso delle infrastrutture: approccio globale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'Unione europea»<sup>(4)</sup> nel quale raccomandava l'applicazione generale del principio di fissazione delle tariffe al «costo marginale sociale» (che comprende una chiara internalizzazione dei costi esterni). Come è noto, anche se vi sono grandi differenze tra i vari Stati membri dell'Unione, attualmente la formazione dei prezzi per l'uso delle infrastrutture si applica unicamente alla rete stradale (autostrade a pedaggio e alcune grandi opere d'infrastruttura). Essa viene applicata solo parzialmente o non viene affatto applicata alla rete ferroviaria, ai porti, agli aeroporti e alle vie navigabili.

6.2. Il Comitato segnala in questa sede che la teoria marginalista dei prezzi si basa su alcune condizioni decisive per la struttura delle funzioni dei costi. In tale prospettiva, i costi devono crescere proporzionalmente al volume di produzione, essere costanti e derivabili in tutti i loro aspetti, altrimenti il concetto di costo marginale perde di contenuto. Purtroppo, la capacità di quasi tutte le infrastrutture di base, in particolare di quelle di trasporto, può solo essere prodotta «a sbalzi». Pertanto, le politiche dei prezzi proposte dalla Commissione soffrono, a giudizio del Comitato, di certe lacune al livello stesso della teoria.

(1) COM(98) 806 def., punto 27.

(2) COM(94) 106 def., punto 76.

(3) COM(97) 681 — GU C 120 del 18.4.1998, pag. 14.

(4) COM(98) 466 def.

6.3. Un altro aspetto teoricamente discutibile enunciato nel Libro bianco della Commissione europea consiste nell'ipotizzare che il «costo marginale sociale» porti al prezzo ottimale che assicura la migliore imputazione delle risorse. Questa ipotesi è conforme ai postulati della teoria ma trascura il fatto che per raggiungere il prezzo ottimale, la teoria stessa esige che il «costo marginale» sia uguale al «costo medio». A causa di questa omissione, che cerca di rimediare al problema degli «sbalzi» nella capacità dell'infrastruttura di trasporto, il Libro bianco finisce per impelagarsi nel problema del rapporto «capacità-prezzo» senza riuscire a trovare una soddisfacente via d'uscita.

6.4. Ciononostante, se si riesce a risolvere queste difficoltà teoriche e pratiche sollevate da un'eventuale considerazione dei costi di creazione della capacità, si può accettare la fissazione delle tariffe delle infrastrutture come uno strumento adatto a gestire proprio i problemi di capacità nelle grandi infrastrutture congestionate, i problemi di assegnazione delle risorse nel settore dei trasporti e i problemi di competitività in tutto il sistema economico.

6.5. Molto più discutibile è l'ipotesi che la fissazione delle tariffe delle infrastrutture sia uno strumento adeguato o abbia un impatto accettabile quando si tratti di gestire lacune generali in materia di accessibilità e di obiettivi di coesione.

6.6. La comunicazione C/T, facendo riferimento al Libro bianco<sup>(1)</sup>, afferma quanto segue: «...non vi è motivo di credere che, come regola generale, le zone periferiche e le regioni svantaggiate subirebbero effetti negativi qualora venisse applicato un sistema d'imputazione dei costi marginali.» Tuttavia, in una nota a piè di pagina sullo stesso punto e sempre facendo riferimento al Libro bianco, la comunicazione C/T:

- riconosce che i costi marginali dovrebbero essere differenziati, per cui le regioni meno congestionate e meno inquinate sarebbero anche meno toccate;
- raccomanda un'applicazione flessibile e graduale della riforma dei prezzi qualora oneri di trasporto più elevati dovessero impedire lo sviluppo economico delle zone periferiche o meno prodotte.

6.7. Il fatto che nella comunicazione C/T si esprimano così tante riserve, aprendo addirittura la possibilità di un sistema di sovvenzioni o compensazioni a tal fine, dimostra che i dubbi del Comitato sono ben fondati. In breve, le possibili ripercussioni sulla coesione economica e sociale di un sistema generale di formazione dei prezzi per l'uso delle infrastrutture non sono ancora state sufficientemente analizzate. Inoltre, al momento opportuno, tali ripercussioni dovranno essere valutate in termini unitari (costi di trasporto) e in relazione alle questioni fiscali.

6.8. Il Comitato ritiene che la fissazione delle tariffe potrebbe far sorgere un problema, vale a dire che le zone economicamente sviluppate avranno maggiori opportunità di compensazione, attraverso un incremento futuro dell'attività economica e della conseguente ricchezza. Le zone economicamente

svantaggiate avranno, invece, minori possibilità di compensazione, dato che gli effetti positivi derivabili dalla fissazione delle tariffe risulteranno quantitativamente limitati a causa delle capacità relativamente scarse dei loro sistemi economici.

6.9. In conclusione, il Comitato giudica assolutamente necessario applicare, nel settore della fissazione delle tariffe per l'uso delle infrastrutture, i principi di rigore e di precauzione.

## 7. Coordinamento di politiche e strumenti

7.1. Secondo il Comitato, il coordinamento delle politiche e degli strumenti disponibili nel settore dei trasporti presenta problemi complessi e di natura molto diversa, sui quali le istituzioni europee stanno lavorando ma alla cui soluzione occorre dare il maggior sostegno possibile.

7.2. Esiste in primo luogo il coordinamento, teorico e pratico, tra le politiche di liberalizzazione (che propugnano una forte presenza delle pratiche di mercato nel settore) e le politiche legate più direttamente ad obiettivi di coesione economica e sociale. In secondo luogo si tratta di coordinare queste ultime tra di loro, in particolare le politiche del servizio pubblico e quelle relative alle reti transeuropee.

7.3. La comunicazione C/T tratta questo problema in diversi punti del testo e contiene delle affermazioni che il Comitato valuta molto positivamente, sia per il loro contenuto specifico, sia per le preoccupazioni che ne costituiscono il fondamento.

7.4. Il Comitato approva le valutazioni e i propositi contenuti nella comunicazione C/T in relazione alle politiche dei trasporti e all'attività della Commissione europea, e ritiene che debba imporsi l'idea che competitività e coesione sono due obiettivi di pari livello, da raggiungere in maniera congiunta ed equilibrata.

7.5. Un secondo aspetto problematico in materia di coordinamento riguarda le politiche e gli strumenti finanziari per l'assetto del territorio e per le infrastrutture e i servizi di trasporto.

7.6. Da un lato, il collegamento tra il modello di occupazione e di fruizione del territorio e la configurazione delle reti di trasporto è ancor più evidente del collegamento tra i livelli di sviluppo economico e sociale e la disponibilità di infrastrutture e di servizi di trasporto (cfr. punto 1.2). Dall'altro, nella comunicazione C/T la Commissione sottolinea che la maggior parte delle risorse comunitarie investite in infrastrutture di trasporto non proviene dai fondi specifici dell'UE (Linea di bilancio per le reti transeuropee e Fondo di coesione per le reti transeuropee) bensì da altri fondi strutturali i cui obiettivi immediati sono lo sviluppo regionale e l'assetto territoriale (FESR, Regis, Interreg, ...)

7.7. In futuro, come afferma la Commissione in vari punti della comunicazione C/T sui quali il Comitato è d'accordo, occorrerà valutare l'accessibilità come un problema da risolvere considerando in maniera congiunta le grandi reti transeuropee, le reti che consentono l'accesso e la distribuzione da e verso tali reti e infine le reti locali.

(1) COM(98) 806 def., punto 37.

7.8. In questo contesto, il Comitato si chiede se non sia giunto il momento di aggiungere agli attuali Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) una serie di norme settoriali complementari e analoghe, che apportino una visione globale di tutte le reti e i servizi di trasporto e che ristrutturino totalmente le politiche e gli strumenti di azione comunitaria corrispondenti.

7.9. Per quanto concerne l'ultimo aspetto del coordinamento, quello riguardante i sistemi di finanziamento, il Comitato mostra particolare interesse alla ricerca di formule che consentano d'integrare il finanziamento privato nello sviluppo delle infrastrutture, nonché di formule miste di finanziamento pubblico e privato.

7.10. Questo suo interesse è dovuto innanzi tutto alla constatazione che l'apporto di risorse private al finanziamento delle infrastrutture è inevitabile per il futuro. In secondo luogo, il Comitato ritiene che sia molto più difficile coinvolgere il settore privato nel finanziamento delle infrastrutture delle zone periferiche, insulari ed intercluse meno sviluppate, i cui volumi di traffico e di trasporto rendono gli interventi poco (o meno) redditizi.

7.11. In questo senso, il Comitato chiede a tutte le istituzioni e agli operatori europei interessati di far prova della massima creatività e del massimo sforzo in sede di definizione e di messa a punto di formule miste, in cui il settore pubblico e quello privato siano presenti simultaneamente o in cui un finanziamento intermedio interamente privato (costruzione e esercizio) si combini con un pagamento finale totalmente o parzialmente pubblico (pedaggi «occulti», ecc.).

## 8. Trasporti e coesione in vista dell'ampliamento

8.1. Nella comunicazione della Commissione viene fatto specifico riferimento alla politica comunitaria nei confronti dei paesi candidati. Tale politica è regolata dagli stessi criteri e mantiene le stesse analogie con quanto attuato finora nel territorio della Comunità. Viene data particolare importanza al fatto che i nuovi Stati membri devono stabilire strette relazioni socioeconomiche con gli attuali Stati membri. I trasporti svolgeranno, nell'Europa allargata, un ruolo importante dal punto di vista economico, sociale ed ambientale.

8.2. Dall'inizio dell'anno 2000 un nuovo fondo comunitario (ISPA) assegnerà delle risorse destinate principalmente al finanziamento di infrastrutture di trasporti nei paesi candidati, con un'enfasi specifica sull'estensione a tali paesi della rete transeuropea di trasporti. L'obiettivo di tale politica consiste nel creare nei nuovi Stati membri un livello di servizi di elevato valore socioeconomico.

## 9. Sintesi e conclusioni

9.1. Il Comitato valuta positivamente, nelle grandi linee, la preoccupazione e la volontà, mostrate dalla Commissione europea nella comunicazione su coesione e trasporti, di ottimizzare il contributo di dette politiche allo sviluppo delle

regioni svantaggiate e all'incremento delle opportunità per i gruppi meno privilegiati.

9.2. A tale proposito il Comitato ritiene che la partecipazione in pari condizioni delle diverse regioni d'Europa al benessere economico e sociale sia la chiave di volta della politica comunitaria. A tal fine i trasporti costituiscono uno strumento importante di attuazione della politica regionale, che occorre valorizzare in modo adeguato.

9.3. Il Comitato ribadisce gli argomenti e le valutazioni formulate nel parere del 3 giugno 1999 sulla rete transeuropea dei trasporti<sup>(1)</sup> e rimanda al contenuto di detto parere per quanto riguarda le osservazioni particolareggiate su alcuni aspetti che nel presente documento vengono esaminati solo in forma breve o limitata.

9.4. Il Comitato ritiene che la politica comunitaria dei trasporti, in particolare la politica delle reti transeuropee, debba contribuire alla creazione di una nuova «carta dell'accessibilità interterritoriale» nell'Unione europea, che riduca le disparità tra le regioni e garantisca un minimo di accessibilità da e verso tutte le zone territoriali dell'UE.

9.5. Il Comitato ritiene che una misurazione quantitativa e rigorosa degli effetti della politica comunitaria dei trasporti, in termini di contributo al miglioramento della competitività dell'industria comunitaria e al potenziamento della coesione economica e sociale all'interno dell'Unione, sia la condizione indispensabile per una loro valutazione e per la definizione e applicazione di meccanismi di sostegno e correttivi; in tale contesto è da considerare anche il problema del costante aumento dei danni ambientali nelle regioni centrali.

9.6. Il Comitato invita le istituzioni, e in particolare la Commissione europea, a far sì che la politica comunitaria dei trasporti preveda, nella sua programmazione immediata, funzioni destinate ad approfondire la definizione e l'elaborazione degli indicatori e dei metodi necessari, al fine di poter valutare in qualsiasi momento il contributo della politica comunitaria dei trasporti allo sviluppo della competitività e all'incremento della coesione economica e sociale (accessibilità e occupazione).

9.7. Secondo il Comitato i problemi che la politica comunitaria dei trasporti deve affrontare non sono identici nelle varie zone dell'Unione europea in quanto esistono:

- «zone centrali» in cui predominano problemi di competitività, di capacità e di inquinamento e nelle quali i fattori esterni assumono un impatto notevole;
- «zone periferiche, insulari ed intercluse», in cui i problemi relativi al reddito e all'occupazione, all'accessibilità, allo spopolamento e alla coesione economica e sociale rivestono un'importanza innegabile e in cui l'impatto dei fattori esterni può essere relativamente minore.

<sup>(1)</sup> Relazione 1998 sull'applicazione degli orientamenti e priorità per il futuro (COM(98) 614 def.) (CdR 60/99 fin — GU C 293 del 13.10.1999, pag. 9).

9.8. Il Comitato ritiene che la consapevolezza della specificità dei problemi di ciascuna regione e la necessità di trovare le soluzioni più adeguate dimostri ancora di più l'esigenza di rispettare e applicare il principio di sussidiarietà a livello locale e regionale.

9.9. Il Comitato ritiene che la politica comunitaria dei trasporti debba tener conto di tali dati di fatto, in modo da applicare in ciascuna zona le soluzioni specifiche più appropriate.

9.10. In nessun caso, sottolinea il Comitato, la ricerca delle soluzioni più adeguate per ciascun territorio deve compromettere le pari opportunità per le popolazioni e i territori svantaggiati dell'Unione.

9.11. Il Comitato invita la Commissione europea a garantire che le sue relazioni sulla politica dei trasporti, le sue valutazioni e le sue linee d'azione tengano sempre presente la necessità di trovare soluzioni differenziate, conformi alle caratteristiche di ciascun territorio.

9.12. Il Comitato lancia un appello alle istituzioni europee più direttamente coinvolte (Parlamento europeo, Consiglio di Ministri, Commissione europea) affinché in sede di futura revisione degli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto:

- adottino approcci maggiormente in linea con
  - la pianificazione globale delle infrastrutture e dei servizi di trasporto;
  - l'opportunità di specializzare e gerarchizzare le reti unimodali;

- la necessità di ottimizzare l'applicazione delle risorse comunitarie, in conformità con criteri ed obiettivi equilibrati di competitività e coesione, tenendo conto delle ripercussioni sull'ambiente;

- introducano criteri di selezione rigorosi in materia di capacità e volume di traffico e trasporto;

- introducano criteri di selezione più flessibili, ma con le dovute sfumature, in materia di accessibilità e di assetto territoriale.

9.13. Il Comitato invita la Commissione europea ad approfondire l'analisi e ad elaborare proposte concrete di soluzione e di azione per quanto concerne i problemi teorici e pratici che le politiche di fissazione delle tariffe delle infrastrutture potrebbero causare al «costo marginale sociale», specie per quanto concerne:

- le ripercussioni sulla ripartizione tra i modi e sui costi di trasporto in zone centrali e periferiche;

- la creazione di capacità e di possibilità di accesso in regioni svantaggiate;

- le ripercussioni di natura fiscale e il loro impatto, presumibilmente diverso, su «regioni forti» e «regioni deboli».

9.14. Il Comitato chiede a tutte le parti interessate a livello europeo, nazionale, regionale e locale di provvedere al coordinamento delle politiche e degli strumenti finanziari di sviluppo regionale, di assetto territoriale e nel settore dei trasporti. Potrebbe essere utile a tale proposito avere una visione globale di tutte le reti e di tutti i servizi di trasporto.

9.15. Il Comitato invita tutte le istituzioni e tutti gli operatori socioeconomici ad approfondire la definizione di adeguate formule specifiche per inserire il capitale privato nel finanziamento di infrastrutture nelle regioni periferiche e in quelle meno sviluppate.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea»**

(2000/C 226/10)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea» (SEC(1999) 66 def.);

vista la decisione della Commissione europea del 1° settembre 1999, di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento, conformemente al disposto dell'articolo 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999 di assegnare la preparazione del parere alla Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale»;

visto il progetto di parere (CdR 388/99 riv. 2) adottato dalla Commissione 1 il 1° dicembre 1999 (Relatore: Bazin, consigliere regionale della Borgogna, F/PPE),

ha adottato, nel corso della 33ª sessione plenaria in data 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 12 aprile), il seguente parere.

## **1. Introduzione**

1.1. La Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea analizza e commenta gli effetti della politica regionale nell'ambito dell'Unione europea, nonché i risultati del processo di coesione. La relazione esamina altresì lo sviluppo in dieci paesi dell'Europa centrale e orientale ed a Cipro.

1.2. La relazione, pubblicata dalla Commissione il 3 febbraio 1999, è l'ultimo di una serie di documenti pubblicati ogni tre anni dalla Commissione. Conformemente all'articolo 130 B del Trattato di Maastricht<sup>(1)</sup>, la Commissione elaborerà d'ora in avanti delle relazioni triennali sulla coesione economica e sociale nelle quali figureranno analisi che in precedenza venivano incluse nelle relazioni periodiche. La prima relazione sulla coesione è stata presentata ed adottata nel 1996.

1.3. Una conoscenza precisa e dettagliata, regolarmente aggiornata, dei dati economici e sociali dell'insieme dell'Unione europea rappresenta una necessità. La relazione esaminata dal presente parere costituisce un sensibile progresso rispetto alle precedenti, poiché accanto al corretto aggiornamento dei dati, offre nuove ed interessanti prospettive sulla mondializzazione dell'economia, l'evoluzione della società dell'informazione, il passaggio all'euro, l'ampliamento dell'Unione verso Est, l'economia regionale ed il mercato del lavoro.

1.4. È così possibile valutare nella maniera più oggettiva possibile le principali tendenze dell'ultimo decennio del ventesimo secolo nelle regioni, in termini economici, di mercato del lavoro e di cambiamenti demografici; analizzare il livello di competitività nelle regioni; valutare i progressi registrati nelle regioni nelle quali sono intervenuti i fondi strutturali europei ed in quelle che non hanno ricevuto tali aiuti; conoscere e comparare le situazioni in dieci paesi dell'Europa centrale ed orientale ed a Cipro.

1.5. Nel complesso il Comitato accoglie quindi con soddisfazione il lavoro compiuto in occasione della sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e lo sviluppo delle regioni dell'Unione europea. La relazione segna un passaggio significativo nell'analisi dei dati regionali e dimostra i progressi realizzati nel settore dopo la pubblicazione della quinta relazione periodica nel 1995. Resta ancora parecchio lavoro da fare per quanto riguarda le conoscenze, ma il percorso sembra ora tracciato, se continueranno gli sforzi per armonizzare l'apparato statistico europeo e se gli studi che hanno accompagnato lo schema di sviluppo dello spazio comunitario manterranno tutte le loro promesse. Merita segnalare un elemento di rilievo riguardante la pertinenza dell'impostazione basata sulla competitività (seconda parte della relazione) che apre nuove prospettive per la comprensione e per la soluzione degli scarti regionali di sviluppo in Europa.

## **2. Pertinenza del quadro di analisi**

2.1. La relazione poggia sulle regioni. Se tale quadro di analisi sembra senz'altro il solo suscettibile di permettere di raccogliere i dati ed autorizzarne la comparazione, è evidente che tra le regioni sussistono importanti differenze di ogni

<sup>(1)</sup> Art. 159, secondo comma, del Trattato di Amsterdam.

genere. Alcune regioni sono radicate nella storia, altre sono raggruppamenti recenti di entità più ridotte, le cui dimensioni geografiche ed epoche di origine differiscono sensibilmente, con competenze e poteri — in particolare economici — certamente non identici. È facile constatare quanto sia difficile cercare di comparare entità che non sono affatto comparabili, né sul piano storico, né su quelli culturale, amministrativo, politico od economico.

2.2. I limiti dell'analisi appaiono in particolare avvalendosi della teoria economica che distingue le regioni «polarizzate» (dotate di un centro attivo il quale trascina l'attività dell'area circostante), dalle regioni «omogenee» (costituite cioè di sotto-regioni assai simili le une alle altre). Ad esempio alcune delle regioni NUTS 2 hanno carattere polarizzato, altre invece carattere omogeneo. Tale distinzione non figura nella relazione, se non in maniera implicita quando vengono trattati i grandi centri di servizi urbani, dalle regioni industriali alle città di medie dimensioni o alle regioni rurali. È tuttavia difficile comparare regioni polarizzate e regioni omogenee. Il caso delle città/regione presenta inoltre un carattere atipico.

2.3. Un effetto statistico inevitabile, ma per certi versi negativo, falsa in alcuni casi le analisi riguardanti le differenze tra le regioni. Infatti più le regioni sono vaste e popolate, più i parametri indicano medie che possono in realtà nascondere forti ineguaglianze interne. Una regione cosiddetta ricca comprende spesso sacche di povertà. Spetta senz'altro a ciascuno Stato membro dell'Unione europea stabilire le proprie norme in fatto di equità, ma l'Unione stessa non può fare astrazione da situazioni che spesso conducono l'opinione pubblica locale a mettere in forse l'idea europea addossando le responsabilità all'Unione. Va pertanto ricordato che la delimitazione delle regioni NUTS 2 risulta da decisioni prese dai vari Stati, che non si può pretendere siano in tutti i casi state adattate ai criteri ottimali definiti dalle autorità europee. Il Comitato delle regioni auspica che vengano realizzati gli strumenti necessari per elaborare progressivamente i dati statistici ad un livello più raffinato, per meglio descrivere le disparità infraregionali in Europa. Il Comitato potrebbe venir strettamente associato a tale compito.

2.4. I dati relativi ai dieci PECO ed a Cipro, indipendentemente dai progressi statistici recentemente registrati, rimangono spesso sommari e risultato talvolta insufficientemente affidabili. Sarebbe opportuno, tramite un eventuale partenariato, migliorare tali conoscenze, che saranno indispensabili nella fase di ampliamento dell'Unione europea nonché per la credibilità di qualsiasi futura politica regionale.

2.5. Il Comitato delle regioni auspica il ricorso a parametri di misura delle differenze interregionali più raffinati e più

affidabili. La relazione valuta tali fenomeni, essenzialmente, in funzione del tasso del PIL pro capite della regione rispetto al PIL pro capite, medio, dell'insieme delle regioni. Si tratta di un metodo piuttosto sommario rispetto agli strumenti di misurazione che offre oggi la scienza economica, capaci di migliori prestazioni. Ci si può inoltre interrogare sulla pertinenza di criteri essenzialmente quantificabili in termini finanziari, mentre la società può anche svilupparsi in maniera diversa, perseguendo altri valori e priorità: nel XXI secolo infatti si può concepire lo sviluppo di una «domanda» individuale, o sociale, orientata maggiormente verso aspirazioni spirituali, ideali di solidarietà, obiettivi ecologici, una maggior attenzione per la qualità alimentare, le necessità relative alla salute fisica ed alla qualità della vita, eccetera.

2.6. Il Comitato suggerisce inoltre di eliminare in futuro gli effetti dovuti alle variazioni della popolazione nelle regioni. Il PIL pro capite ha il vantaggio di permettere di valutare la situazione delle regioni dal punto di vista delle persone fisiche ma presenta il difetto di compensare l'evoluzione della situazione globale di una regione tramite l'evoluzione del numero dei suoi abitanti. Pertanto una regione che si è arricchita, attirando allo stesso tempo un maggior numero di persone alla ricerca di lavoro, sembra avere effettuato minor progressi in termini di PIL pro capite rispetto a quelli indicati dal PIL regionale. Il rapporto PIL/Popolazione può dunque condurre a sottovalutare le disuguaglianze. La debolezza di un'analisi tutta basata sul PIL pro capite viene tuttavia compensata dallo studio accorto, nella seconda parte della relazione, dei fattori che contribuiscono alla formazione del PIL ed alla competitività delle regioni.

### **3. Il perdurare di una disoccupazione elevata e i mezzi per combatterla**

3.1. La disoccupazione e la sottoccupazione rappresentano il principale motivo di inquietudine del Comitato delle regioni. Ci sembra pertanto che debba venir esaminato in primo luogo questo aspetto della relazione. Sebbene la situazione sia migliorata in talune aree, l'Unione europea continua a registrare una disoccupazione elevata, che riguarda 16 milioni e mezzo di persone, e che è causa di profonde difficoltà umane e di gravi mali sociali, con squilibri economici nella ripartizione geografica delle attività di produzione di beni e di servizi.

3.2. La relazione sottolinea che la disoccupazione perdura là dove veniva registrata già in passato, e che la sua eventuale diminuzione non ne compensa gli incrementi. Le sacche di disoccupazione geograficamente localizzate debbono continuare a essere oggetto di attenzione prioritaria. Nell'Unione la disoccupazione sembra essere particolarmente diseguale. Le venticinque regioni in tale contesto più favorite continuano a essere le stesse dopo dieci anni. Per quanto riguarda invece le regioni meno accessibili al lavoro e all'occupazione, il loro tasso di disoccupazione è passato in un decennio dal 20 % al 24 %, contro il 4 % che si registra nel precedente gruppo di regioni. Sono aumentate sia la disoccupazione di lunga durata sia la disoccupazione dei giovani alla ricerca del primo posto di lavoro.

3.3. La relazione indica che la disoccupazione è per circa metà dovuta ad una situazione strutturale, provocata da uno squilibrio tra la struttura dell'offerta e quella della domanda di lavoro. Il Comitato condivide tale analisi ma ritiene tuttavia che la relazione potrebbe trarne conclusioni più nette per quanto riguarda:

- il necessario sviluppo della formazione iniziale e continua, chiave per l'adeguamento delle persone ai bisogni del mercato del lavoro ed alle sue significative evoluzioni nell'epoca attuale;
- la circolazione delle informazioni relative al mercato del lavoro, che si tratti di imprese o di disoccupati, particolarmente nell'ambito dell'Unione europea;
- le misure da adottare per garantire la fluidità del mercato del lavoro.

3.4. La relazione non sembra entrare troppo nei dettagli per quanto riguarda l'occupazione femminile. La relazione constata che le donne, le quali hanno spesso obblighi familiari, debbono poter beneficiare del lavoro a tempo parziale e di orari variabili. Ciò ostacola l'accesso delle donne con obblighi familiari ai livelli più elevati di responsabilità. Il Comitato ritiene che la tematica necessiti passi più decisivi, per creare condizioni di eguaglianza tra uomini e donne rispetto al lavoro e all'accesso ai livelli di responsabilità economici e sociali, e per avviare una riflessione riguardante gli effetti negativi e positivi, per le donne, delle misure di discriminazione positive attuate nella politica familiare di determinati paesi. Parallelamente la relazione mette in evidenza il nesso esistente tra un basso livello di disoccupazione e un elevato tasso di attività delle donne: ciò è in parte spiegato dal lavoro femminile a tempo parziale o in base a orari variabili, tanto più che la relazione fa notare che l'80 % delle donne praticano tali modi di lavoro come risultato di una scelta. Le economie che danno le migliori prestazioni hanno infatti bisogno del lavoro a tempo parziale, su misura e flessibile; per le donne si registra quindi un tasso di attività più elevato poiché queste se ne avvalgono in misura maggiore rispetto agli uomini.

3.5. In materia di squilibri tra regioni, la relazione fa notare che determinate regioni hanno un forte bisogno di manodopera che non è disponibile, mentre altre si trovano nella situazione inversa. Sarebbe opportuno ridurre tale divario mediante misure che favoriscano la mobilità (insegnamento di nuove lingue straniere, un mercato immobiliare più flessibile, telelavoro, ecc.).

3.6. La relazione potrebbe meglio chiarire la posizione della Commissione sulle relazioni tra la protezione sociale di quanti sono alla ricerca di un posto di lavoro e gli elementi costitutivi della disoccupazione, poiché vengono esaminati assai poco fattori come il salario minimo, le indennità di disoccupazione e più in generale gli aiuti e la protezione dei lavoratori. Si tratta di una questione che attualmente non ha ancora trovato una risposta definitiva, né sul piano teorico né su quello pratico.

3.7. La relazione indica in diverse occasioni che la disoccupazione si accompagna ad una forte proporzione di posti di lavoro nell'agricoltura e nelle attività connesse, e raccomanda una diversificazione, in tali regioni, verso l'industria e i servizi. Tale valutazione sembra in parte inesatta, poiché è inopportuno rifiutare l'attività agricola, o minimizzarne l'importanza economica e sociale, o ancora generalizzare un modello eccessivamente produttivistico. L'evoluzione verso un'agricoltura meno intensiva, più attenta alle norme ecologiche e conforme alla richiesta di prodotti naturali da parte dei consumatori potrebbe permettere di salvaguardare e di creare posti di lavoro in Europa. Non tutte le regioni hanno la medesima vocazione a produrre nel settore alimentare e, se si sarà capaci di favorire le inevitabili conversioni tra i modi di produzione e preparare il futuro, alcune regioni potrebbero anche specializzarsi in tal senso e trarne vantaggi economici e sociali.

3.8. La relazione sottolinea con ragione che bisogna rafforzare la base economica delle regioni più sfavorite, vale a dire svilupparvi attività rivolte all'esterno. Se tale concezione può essere accettata sul piano microeconomico di una singola regione, pur nella consapevolezza dei limiti del modello della base economica regionale, il guadagno globale per l'Unione europea dipende però soprattutto dalle esportazioni al di fuori del mercato infracomunitario.

#### **4. Le tendenze demografiche hanno raggiunto un livello di allarme**

4.1. Le tendenze demografiche sono invero inquietanti ed hanno raggiunto un livello d'allarme. Estrapolando i dati della relazione, che considerano l'attuale evoluzione come durevole, sembra probabile che verso la metà degli anni 20 del prossimo millennio:

- i bassi tassi di natalità comporteranno un invecchiamento della popolazione, con tutte le conseguenze sociali ed economiche di un tale fenomeno;
- invecchierà anche la popolazione attiva, il che solleverà questioni particolarmente gravi per quanto riguarda la competitività e l'adeguamento della popolazione europea ad un mondo in trasformazione;
- l'offerta di manodopera e l'incremento della popolazione attiva diminuiranno a partire dagli anni 2005-2010, senza dubbio in maniera disuguale ed in funzione delle scelte in materia di politica di immigrazione effettuate dagli Stati membri e dall'Unione stessa.

La coesione rischia di divenire sul breve termine una questione che avrà bisogno di una formulazione assai differente in termini demografici, di ringiovanimento e di equilibrio tra le generazioni.

4.2. La relazione sottolinea gli effetti dell'invecchiamento della popolazione attiva sulla mancanza di adattabilità dei lavoratori alle tecnologie. Per mantenere il dinamismo della forza lavoro diventa prioritario studiare misure destinate a favorire la formazione permanente, l'accessibilità al massimo numero di nuove tecnologie, nonché l'istituzione di tecniche di gestione adeguate ad una popolazione attiva la cui età media sarà più elevata.

4.3. La relazione insiste, assai giustamente, su quanto tale invecchiamento comporta in termini di dipendenza degli anziani. Le ripercussioni sui bilanci sociali dei Paesi membri dell'Unione europea sono ovviamente prevedibili ed avranno notevoli conseguenze nei prossimi anni.

4.4. L'Europa ha bisogno di gioventù, di un rinnovo dinamico delle generazioni e di una politica della natalità senza la quale invecchierà e perderà senz'altro la sua capacità di progredire mediante il necessario ringiovanimento delle sue forze più vive.

## **5. La convergenza procede ma continuano ad esservi ritardi**

5.1. La relazione registra una convergenza reale ed osserva che nel corso dell'ultimo decennio per il quale vi sono dati, il PIL delle dieci regioni nelle quali era più basso è passato dal 41 al 50 % della media dell'Unione europea, mentre nello stesso periodo il PIL delle venticinque regioni più povere è passato dal 52 al 59 % di tale media. Inoltre il PIL dei quattro paesi detti «della coesione» è passato dal 65 al 76,5 % di tale media (si ritiene che abbia toccato il 78 % nel 1999). La relazione constata in particolare che il commercio tra i quattro paesi della coesione e gli altri paesi dell'Unione è raddoppiato nel corso degli ultimi dieci anni per i quali sussistono dati.

5.2. Continuano tuttavia ad esservi ritardi ed è chiaro che anche nei paesi della coesione nei quali in base ai risultati registrati sarebbe dovuta apparire una nuova politica, rimane dominante il fenomeno dell'attrazione del PIL da parte delle città/capitali a scapito delle regioni rurali. Se si prendono in considerazione le tensioni sociali che crea un tale travaso, la cui ripartizione è ovunque in Europa estremamente disuguale, per il quale inoltre l'Unione stanziava e dovrà stanziare fondi considerevoli, è evidente che la libertà d'impresa, alla quale senz'altro teniamo, non deve comportare la creazione di eccessivi squilibri di crescita tra i territori europei. La politica regionale dell'Unione europea non deve limitarsi a combattere a posteriori gli squilibri dovuti all'attuale epoca di concentrazione, globalizzazione, de-localizzazione, eccetera, bensì deve contribuire ad evitarli.

5.3. Il Comitato delle regioni si felicita per i progressi compiuti in Europa negli ultimi anni da tutta una serie di regioni in ritardo di sviluppo rispetto alle altre regioni. Il progresso registrato tra il 1991 ed il 1996 è stato significativo e rapido, anche se dovuto in gran parte all'evoluzione registrata nei nuovi Länder tedeschi, mentre tra il 1986 ed il 1991 il calo registrato aveva la medesima origine ma muoveva in senso inverso. La situazione, fatta eccezione per i nuovi Länder, traduce in realtà un progresso pressoché costante.

5.4. Nel complesso si possono constatare tre fenomeni di fondo: la continuazione di una forte crescita lungo l'asse urbano ed industriale che traversa l'Unione europea diagonalmente, con un rafforzamento dei suoi poli; un recupero disuguale, a seconda delle aree geografiche considerate, nell'ambito dell'obiettivo 1; la debole crescita di numerose regioni cosiddette periferiche che non beneficiano dell'obiettivo 1.

5.5. Utilizzare una media sembra discutibile per analizzare la convergenza su scala nazionale. L'amalgama effettuato tra i quattro paesi della coesione per dimostrare la convergenza nasconde il dato di fatto, come si può constatare esaminando la tabella 1 allegata alla sesta relazione, che nel periodo 1991-1996 la Grecia e la Spagna hanno registrato una crescita inferiore alla media europea (rispettivamente il + 1 % ed il + 1,3 % di crescita media annuale rispetto ad una media europea del + 1,5 %). È evidente che tener conto del forte sviluppo irlandese (+ 7,1 % in media annuale) permette di registrare una crescita media molto più elevata per i quattro paesi della coesione (+ 1,7 % rispetto al + 1,5 %). L'impiego di una tale media risulta in tale contesto oltremodo discutibile.

## **6. La competitività**

6.1. La relazione sceglie di misurare la competitività regionale in base al tasso PIL/Popolazione, tramite il prodotto pro capite, già utilizzato per valutare il livello di sviluppo delle regioni. Ciò sembra assai distante dalle due definizioni proposte nella relazione stessa per quanto riguarda la competitività, e cioè: «La capacità di società, industrie, regioni, nazioni e regioni sovranazionali di generare, essendo esposte alla concorrenza internazionale, un reddito e dei livelli occupazionali relativamente elevati» e soprattutto «La capacità di produrre beni e servizi che superino la prova dei mercati internazionali, mantenendo al tempo stesso livelli di reddito elevati e sostenibili». Ora la scelta del PIL pro capite non sembra affatto poter offrire una risposta alle questioni sollevate. La competitività infatti consiste nel produrre a prezzi inferiori e/o uguali ai prezzi mondiali, con l'ovvia conseguenza di creare occupazione. La relazione non esamina tanto la competitività quanto una certa disaggregazione dei dati che spiega le differenze pro capite. Si tratta di un'analisi interessante, ma che merita alcune osservazioni.

6.2. La relazione considera infatti che il rapporto PIL/Popolazione sia uguale a  $(\text{PIL/Occupazione}) \times (\text{Occupazione/Popolazione in età lavorativa}) \times (\text{Popolazione in età lavorativa/Popolazione totale})$ . L'ultimo elemento di tale disaggregazione: il tasso  $(\text{Popolazione in età lavorativa/Popolazione totale})$  viene abbastanza trascurato poiché si considera contribuisca in misura relativamente modesta alla variazione del PIL pro-capite tra le regioni, in quanto variabile poco influenzata dalle scelte di politica economica. Tuttavia in precedenza viene fatto notare che tale tasso diminuisce con il tempo.

6.3. Per spiegare la competitività la relazione si concentra sui due rimanenti elementi e cioè sul tasso  $(\text{PIL/Popolazione})$ , vale a dire la produttività del lavoro, e sul tasso  $(\text{Occupazione/Popolazione in età lavorativa})$ , vale a dire il tasso di occupazione. Sembra tuttavia che un punto di vista contrario sia stato adottato nella terza parte della relazione, laddove cioè il tasso di occupazione non viene visto come esogeno bensì fatto dipendere dalla produttività. Infatti vi si asserisce che se la competitività dipende dalla produttività, l'aumento della produttività è una condizione necessaria per la crescita dell'occupazione. La produttività sul lavoro è infatti un elemento della competitività, che stimola lo sviluppo della produzione e dunque dell'occupazione. Al tempo stesso tuttavia i guadagni in produttività permettono di occupare un numero inferiore di lavoratori per ottenere i medesimi livelli di produzione.

6.4. Per quanto riguarda la produttività e il tasso di attività, sembra che solamente la produttività sul lavoro abbia raggiunto un livello soddisfacente, il che è incoraggiante, ma resta difficile conseguire la piena occupazione, obiettivo di qualsiasi società. Tra i fattori che possono spiegare tale situazione la relazione studia la struttura dell'attività economica, il livello d'innovazione, l'accessibilità ed il livello di formazione della manodopera. La struttura economica non può evolvere che lentamente, ma il livello di innovazione può venir migliorato più rapidamente tramite iniziative comunitarie, come un miglior sistema dei brevetti, o mediante altre azioni che favoriscano la trasformazione delle innovazioni in prodotti e servizi commercializzati.

6.5. La relazione ribadisce l'insufficiente diffusione delle innovazioni nell'ambito europeo, rispetto alla situazione inversa che si registra soprattutto negli Stati Uniti. Il Comitato ritiene pertanto opportuno migliorare la ricerca, innovazione e lo sviluppo tecnologico, necessari per tutte le regioni dell'Unione europea.

6.6. La relazione illustra chiaramente il fatto che nonostante le piccole e medie imprese siano ritenute svolgere un ruolo determinante nella creazione di posti di lavoro, la misura esatta del loro contributo è difficile da stabilire, soprattutto a causa della confusione statistica tra centri decisionali ed unità di produzione. Nel complesso l'Europa continua a segnare il passo per quanto riguarda il capitale a rischio ed il sostegno finanziario alle PMI ad alta tecnologia.

6.7. Nella relazione si parla in termini concreti e imparziali dell'investimento diretto dall'estero. Merita tuttavia osservare che tale investimento può svolgere un ruolo importante nello sviluppo di tutte le regioni, contribuendo all'aumento delle capacità produttive e della produttività. L'investimento diretto dall'estero può inoltre anche permettere un miglioramento dei rapporti sociali creando una situazione occupazionale stabile e diffondendo una corretta formazione interna aziendale. È tuttavia opportuno porre rimedio agli eventuali danni nei confronti della cultura economia europea qualora distorsioni di tal fatta dovessero apparire.

6.8. Le infrastrutture di trasporto e di comunicazione sono indispensabili per la nascita dell'Unione europea sull'assieme del continente. Sarà necessario determinarne le priorità tanto sul piano geografico che in termini modali. Le relazioni tra le persone e gli scambi di beni e di servizi accompagnano tutta la storia della civilizzazione europea. Facilitare tali relazioni significa costruire concretamente l'Europa.

6.9. Sul piano geografico l'Unione deve agevolare la creazione di un sistema moderno di trasporto e comunicazione sull'intero territorio europeo. Questo diventa indispensabile tra l'Est e l'Ovest allo scopo di evidenziare chiaramente la coesione da attuare tra l'Unione e i PECO candidati all'adesione. Nella parte occidentale del continente l'Unione deve inoltre contribuire a creare gli anelli mancanti sull'asse Nord-Sud, senza dimenticare le regioni all'estrema periferia, ed in particolare le isole.

6.10. Sul piano modale ed intermodale, l'Unione europea deve operare una rivoluzione dei trasporti e delle comunicazioni analoga a quella del XIX secolo, sulla base di tecnologie avanzate e moderne, preoccupandosi di avere una strategia globale per l'Europa più che dei progetti specifici e sostenendo ciascun progetto in funzione della sua coerenza nei confronti di tale strategia. Le strade, le ferrovie, la navigazione marittima e in particolare quella costiera, la navigazione fluviale ed i trasporti aerei debbono oramai svolgere il proprio ruolo in uno spirito intermodale, nel rispetto della natura ma tenendo conto del fatto che i trasporti e le comunicazioni fanno parte della qualità della vita e della idea stessa di qualsiasi tipo di civiltà. È evidente che sarà necessario operare e favorire molto più che in passato la distinzione tra i flussi di circolazione dei viaggiatori e quelli del trasporto merci. L'Unione europea deve rispondere in tale contesto ad una sfida di rilievo. Il Comitato delle regioni saprà dare il proprio contributo.

6.11. Per quanto riguarda l'energia, la relazione resta piuttosto vaga su una delle tematiche attualmente più sensibili. Infatti viene trascurata la questione delle fonti di energia, tranne che nel caso delle fonti rinnovabili. In particolare non viene affatto trattato lo spinoso problema del nucleare. Un'idea interessante

è quella dell'intensità energetica (consumo energetico in relazione al PIL) che risulta maggiore nelle regioni più favorite. Di conseguenza le misure proposte in termini di sviluppo di infrastrutture energetiche e di rottura della dipendenza energetica debbono venire accompagnate da misure volte a economizzare l'energia. Le regioni meno sviluppate consumano meno energia pro-capite e di conseguenza inquinano meno. Tuttavia esse utilizzano maggiormente le energie fossili, che la relazione suggerisce di sostituire mediante energie rinnovabili. Questo sembra realistico solamente per le regioni dell'Europa meridionale, assai soleggiate, o per regioni esposte a venti molto forti, ma, in ogni caso, solo a patto di disporre di parecchio spazio libero non agricolo, poiché per poter offrire una potenza significativa le energie rinnovabili, sia solari che eoliche, consumano una grande quantità di spazio.

6.12. La relazione fornisce informazioni interessanti per quanto riguarda le comunicazioni. Gli indicatori principali sono il numero di linee telefoniche disponibili e la qualità del servizio, rappresentata dalla percentuale di linee collegate a centrali digitali. La relazione tuttavia non tratta il recente fenomeno dei telefonini portatili, GSM o via satellite, che hanno notevoli potenzialità per le infrastrutture economiche delle zone in ritardo di sviluppo, spesso mal coperte dalle imprese specializzate. Le regioni insufficientemente servite dalle nuove tecnologie di comunicazione, porta del mondo moderno, risultano essere infatti anche le più trascurate dal mercato e dalla libera impresa.

6.13. Il problema dell'acqua è una delle grandi sfide europee del futuro, tenendo presente il fatto che la geografia condiziona considerevolmente la situazione delle risorse idriche. La relazione presenta indicazioni relative alle riserve pro capite in ciascun paese, dalle quali risulta che i paesi più sviluppati sono quelli in tale contesto meno favoriti e che dovranno affrontare i massimi oneri finanziari. La relazione fa giustamente notare che il riciclaggio dei rifiuti domestici — anche se costoso — rappresenta senz'altro il metodo migliore dal punto di vista della protezione dell'ambiente.

6.14. La relazione evidenzia chiaramente le differenze tra i vari paesi nel settore del capitale umano, nel quale le evoluzioni sono necessariamente lente. Tuttavia il testo non fornisce alcuna indicazione sul nesso tra capitale umano e prestazioni economiche, mentre è noto che il capitale umano può innescare rendimenti crescenti, i quali a loro volta possono tuttavia ostacolare il processo di convergenza se si condivide la teoria della «crescita endogena».

6.15. La relazione sembra piuttosto ottimista, nel trattare le istituzioni ed il capitale sociale, quando afferma che l'integrazione europea è una forza chiave poiché espone le regioni e i modelli istituzionali alla concorrenza di tutte le altre regioni dell'Unione. In effetti, per quanto riguarda le strutture istituzionali pubbliche, le regioni dipendono dai vari Stati membri e dispongono spesso di un margine di manovra assai ristretto. Per quanto riguarda le strutture istituzionali delle imprese, le decisioni che possono essere gestite a livello locale sono assai limitate, fatte salve le PMI a direzione locale. Non è

stato dimostrato che la decentralizzazione rappresenti sistematicamente il processo più efficace. In ogni caso ciò richiede condizioni concorrenziali (trasparenza, informazione perfetta, diffusione capillare degli agenti) che non sempre sussistono. La gestione pubblica in base ai risultati non è una gran novità e, come viene indicato nella relazione, non risulta affatto differente dalla «pianificazione» centralizzata; la sua efficienza non è dunque scontata. La relazione sembra inoltre ottimista nel chiedere l'intervento privato nelle partnership delle amministrazioni pubbliche, ritenendolo appunto una forma più efficace di gestione pubblica. Spesso infatti si registrano effetti perversi, dovuti ad esempio all'operato dei gruppi di pressione, alle tendenze alla corruzione, al fatto che sono le grandi industrie e non le piccole e medie imprese che risultano avere maggior influenza, con tutti i rischi di monopolio che questo comporta, senza dimenticare inoltre le pressioni operate dal sistema bancario e da quello finanziario. Come indicato nel testo, il modello di rete di gestione orizzontale rischia di divenire ingovernabile: assai spesso si constata che le istituzioni di questo tipo tendono a privilegiare il compromesso, «eternizzando» l'esistente.

6.16. Nel complesso va espressa soddisfazione per la qualità globale della seconda parte della relazione, che offre prospettive estremamente interessanti nell'obiettivo di un vero e proprio progetto di sviluppo equilibrato del territorio europeo. Il capitolo intitolato «Una spiegazione della competitività: caratteristiche comuni di regioni di successo» richiederà senza dubbio ulteriori studi nei prossimi mesi. Tuttavia le dimostrazioni relative ai quattro fattori che maggiormente contribuiscono alla crescita del PIL sono convincenti:

- a) La struttura dell'attività economica è un elemento significativo, che richiede sforzi politici specifici nei confronti della ripartizione dell'apparato produttivo europeo e dei mezzi per giungere ad un equilibrio migliore.
- b) La portata dell'attività innovativa è anch'essa estremamente convincente. In termini politici ribadisce ancora una volta la necessità d'una migliore articolazione tra politica di ricerca e sviluppo e coesione economica, sociale e territoriale. Il che viene peraltro specificamente sottolineato nel capitolo dedicato alla RST.
- c) Il Comitato esprime soddisfazione per il parametro riguardante l'accessibilità regionale. La sua forte correlazione con il PIL non rappresenta certo un fattore di sorpresa, ma meritava senz'altro una conferma. È auspicabile che i complementi annunciati in un prossimo futuro permettano di tener conto rapidamente di tale fattore determinante nell'attuazione delle politiche regionali ed anche delle reti transeuropee di trasporto (revisione delle RTE-T) e dell'insieme delle politiche riguardanti i trasporti.
- d) Le competenze delle forze di lavoro sono infine un altro settore assai pertinente, che richiederebbe una miglior articolazione tra le politiche d'ambito FESR e quelle di ambito FSE. La Commissione europea ha ripetutamente ricordato la cosa, senza che se ne sia tenuto conto tuttavia nei DOCUP e QCS. In tale settore sussistono ampie possibilità di innovazione.

Per concludere sembra opportuno esprimere soddisfazione per i risultati della carta n. 29 della relazione che sintetizza in maniera eccellente la realtà delle relazioni centro-periferia in Europa. Sarebbe difficile trovare una dimostrazione più convincente della necessità di tener conto di un indicatore di tal fatta nel contesto delle politiche strutturali. L'evoluzione dei quattro fattori chiave, in relazione allo sviluppo del PIL, rappresenterebbe inoltre una buona base di valutazione dell'evoluzione delle relazioni fra centro e periferia in Europa.

## 7. L'efficacia della politica di coesione

7.1. Il parere non può esaminare la situazione particolare di ciascuna delle regioni dell'Unione europea, a meno che ciascuna regione non presenti le proprie osservazioni, i propri desideri e le proprie rivendicazioni. Ma non è questo il compito del Comitato delle regioni, cui viene chiesto un parere coerente.

7.2. La relazione non nasconde che nonostante i notevoli progressi registrati recentemente, i risultati della politica di coesione regionale continuano ad essere del tutto insufficienti. Sussistono differenze talvolta considerevoli tra le regioni di un medesimo paese, così come continuano ad esservi notevoli differenze tra le regioni nel loro insieme. Va detto che l'obiettivo è molto ambizioso e senza precedenti nella storia del continente: è impossibile poterne veramente analizzare i risultati su di un periodo così breve. I fondi strutturali sembrano aver contribuito in maniera positiva a ridurre le disuguaglianze nell'ambito dell'Unione europea, soprattutto a vantaggio della Grecia, dell'Irlanda, del Portogallo e della Spagna, se tali paesi vengono considerati globalmente. La relazione segnala giustamente il carattere aleatorio della valutazione dell'efficacia dei fondi strutturali rispetto ad altri fattori che possono difficilmente venire integrati alle analisi.

7.3. Nonostante gli sforzi compiuti, la disoccupazione continua a toccare tassi che in generale sono deludenti nelle regioni degli obiettivi 1 e 6, ma il PIL pro capite tende a convergere verso i livelli medi. La relazione sottolinea essenzialmente la debolezza dei livelli occupazionali collegata alla disoccupazione, ma si limita a constatare il fenomeno, anziché ricercarne le cause reali. Determinate regioni hanno tratto notevoli benefici dagli aiuti allo sviluppo. Come suggerisce la relazione, è senz'altro opportuno valutare oggettivamente l'efficacia di questo sostegno finanziario, allo scopo di offrire a ciascuna delle regioni meno favorite le medesime possibilità di progredire.

7.4. La situazione nelle regioni dell'Obiettivo 2 sembra essere nel complesso migliorata, ma tali regioni restano spesso vulnerabili (sparizione e delocalizzazione delle unità di produzione). Per le regioni dell'obiettivo 5b, la crescita della popolazione attiva ha nel complesso impedito una diminuzione della disoccupazione, nonostante l'aumento di posti di lavoro. Ciò è dovuto alla diversificazione delle attività rispetto ad una struttura economica basata essenzialmente sull'agricoltura.

7.5. Gli studi di valutazione presentati dimostrano che i fondi strutturali hanno avuto un effetto benefico per le regioni interessate, il che ha ridotto le differenze regionali. Il Comitato considera positivamente tali risultati.

7.6. Tuttavia un'importante questione economica, relativa alla convergenza, riguarda il dibattito tra:

- la ricerca della massima crescita globale da un lato;
- l'eguaglianza della crescita o dello sviluppo delle regioni dall'altro.

La ricerca dell'eguaglianza porta ad offrire il più possibile alla regione meno favorita, pur salvaguardando l'efficienza, continuando cioè a garantire il massimo sviluppo globale. Tuttavia l'uguaglianza non sempre risulta efficiente, né è sempre possibile ottenere il massimo sviluppo globale cercando di sviluppare in tal senso le regioni. Ciò non significa che si debba ricercare una uguaglianza interregionale, ma piuttosto che si deve tener conto del fatto che una tale eguaglianza regionale si ripercuote sulle prestazioni globali dell'insieme.

7.7. Un parametro di valutazione dei risultati auspicabile sarebbe dunque rappresentato dalla stima dei costi dei fondi strutturali rispetto alla crescita globale, non per rimettere in causa i fondi strutturali ma perché è giusto che una tale indicazione sia disponibile, nella misura in cui tali fondi intendono perseguire uno sviluppo più egualitario.

7.8. Analogamente, sarebbe forse interessante disporre di una valutazione dell'effetto moltiplicatore delle somme stanziare (vale a dire la relazione tra la crescita del PIL regionale imputabile all'azione dei fondi strutturali rispetto all'ammontare dei fondi strutturali assegnati a livello regionale). Tale indicatore, anche se calcolato in maniera sommaria, rappresenta un criterio importante per l'orientamento dei fondi strutturali, accanto ai dati di crescita del PIL o di riduzione della disoccupazione raccolti nella relazione.

7.9. L'obiettivo di uno sviluppo regionale uguale ha una priorità maggiore rispetto all'obiettivo dell'eguaglianza dei tassi di crescita: il primo implica infatti la convergenza, dato che per conseguirlo le regioni in ritardo dovranno crescere più in fretta di quelle più avanzate.

## 8. L'ampliamento

8.1. La relazione ritiene in linea di massima che i paesi dell'Europa centrale ed orientale elencati, nonché Cipro siano dei legittimi candidati all'adesione in base alle loro scelte politiche, alla loro evoluzione verso una economia di mercato e in base al cammino compiuto in un decennio.

8.2. Non spetta al Comitato delle regioni decidere in merito, ma esso fa notare che:

- i paesi elencati sono solo una parte dei paesi suscettibili di presentare una richiesta d'adesione all'Unione europea;
- non è lecito fare astrazione di una quantità di dati politici, economici, sociali, culturali ed ideologici, connessi al presente, al passato ed al futuro di tali paesi, che non possono venire espressi principalmente dal prodotto interno regionale, bensì mediante obiettivi nazionali complessivi e tutti da definire;
- l'Unione europea deve saper controllare le speranze che suscita, per essere capace di favorirne domani la realizzazione, e deve saper misurare le multiple implicazioni, tanto in politica interna che in politica estera che tali adesioni immancabilmente avranno, valutando altresì sia la capacità reale dell'Unione, sia quella dei paesi che comporranno l'Europa futura in una solidarietà realmente vissuta;
- l'Unione europea deve essere capace di elaborare un discorso in evoluzione e sempre responsabile nei confronti di tali paesi, senza perdere di vista uno sfondo — e cioè l'entità europea — che è tutto politico e morale e poggia su di un sistema di società di libertà e di solidarietà. L'Europa deve essere anzitutto un ideale di vita in una comunità di destini e vi riuscirà, sul lungo periodo, soltanto se tale progetto sarà reale;
- non è nostra intenzione esprimere scetticismo sull'ampliamento, ma va ricordato che questo deve imperativamente essere coronato da successo se non si vogliono creare difficoltà significative sia nell'Unione europea che nei paesi candidati all'adesione: la fase di preparazione dovrebbe coinvolgere maggiormente il Comitato delle regioni il quale, rappresentando gli enti locali, è in grado di creare e sviluppare la cooperazione di base, in loco, necessaria al successo dell'operazione. In particolare il fatto che un paese abbia posto la propria candidatura non deve comportare pressioni eccessive sulla sua popolazione in termini di adeguamento economico e di modo di vita, se non si vogliono provocare reazioni di rigetto.

8.3. Stando alla relazione, fatta salva qualche eccezione, i dislivelli tra le regioni dell'Unione europea e le regioni dei PECO elencate continuano ad essere assai notevoli. L'entrata nell'Unione europea non dipenderà esclusivamente da criteri

economici ed in particolare non dipenderà dal criterio di uno sviluppo armonioso tra le regioni di tali paesi. Il terreno che i paesi candidati debbono ancora recuperare continua ad essere considerevole: gli aspetti regionali figurano dunque in secondo piano rispetto agli aspetti nazionali per quanto riguarda l'adesione all'Unione europea, anche se uno sviluppo armonioso dei territori di tali paesi resta in tutta evidenza auspicabile.

8.4. Si rientra qui nel dibattito tra la crescita e l'uguaglianza dello sviluppo delle regioni, che è necessario affrontare. Per questi paesi la scelta deve essere quella di svilupparsi il più rapidamente possibile per raggiungere il livello necessario a entrare nell'Unione? O è più opportuno puntare ad una crescita equilibrata sul piano regionale, ma di conseguenza più lenta (sapendo che, come dice la relazione, lo choc dovuto alla transizione dall'epoca precedente è ancora lungi dall'esser stato assorbito completamente, con una caduta del prodotto interno e del PIL pro capite)?

8.5. La relazione fa notare che i PECO beneficiano di un notevole flusso di investimenti diretti dall'estero, ma tali flussi sono concentrati e riguardano solo alcuni di questi paesi, inoltre essi provengono soltanto da alcuni Stati dell'Unione. Si tratta di una questione che è e continuerà ad essere sensibile: da numerosi secoli la storia europea impone infatti cautela in materia.

8.6. La relazione dà per scontata la decisa evoluzione di tali paesi verso una forma di società modellata su quella dell'Unione europea. Si tratta in realtà di un'evoluzione verso una forma di società che resta tutta da definire. Il Comitato ritiene di dover svolgere un ruolo di rilievo in tale contesto poiché è dalla decentralizzazione, e al tempo stesso dall'equilibrio solidale, che nascerà quell'Europa fondata su di un sistema di valori sociali che la nostra istituzione auspica.

8.7. Il Comitato chiede che i paesi in questione creino strutture politiche ed amministrative regionali, in modo da poter deliberare su tematiche analoghe nel medesimo ambito istituzionale. Il Comitato può divenire il partner per la realizzazione delle strategie regionali in questi paesi.

8.8. Il caso di Cipro è evidentemente atipico. I criteri economici predispongono l'adesione all'Unione. Il PIL rappresenterebbe il 75 % della media dell'Unione. La disoccupazione è debole e l'occupazione elevata, tuttavia la produttività risulta debole ed è in questa direzione che vanno concentrati agli sforzi.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito al documento di riflessione «Verso una strategia europea per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC) — Principi generali e opzioni politiche»**

(2000/C 226/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visti il documento di riflessione «Verso una strategia europea per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC) — Principi generali e opzioni politiche» e il documento ad esso accluso «Insegnamenti specifici del programma dimostrativo» elaborato dal gruppo di esperti tematici del programma dimostrativo;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, del 15 settembre 1999, conformemente all'art. 265, quinto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di assegnare la preparazione del parere alla Commissione 4 «Assetto territoriale, questioni urbane, energia, ambiente»;

visto il proprio parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'assetto integrato delle zone costiere» (CdR 114/96 fin) <sup>(1)</sup>;

visto il progetto di parere (CdR 359/99 riv. 1) formulato dalla Commissione 4 il 2 dicembre 1999 (Relatrice: Mc Namara (IRL, AE)),

ha adottato il 12 aprile 2000, nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## **1. Introduzione**

1.1. Le zone costiere sono costituite da spazi terrestri e marini e le loro dimensioni vengono determinate in base alle esigenze di gestione. La loro tipologia è molto varia in quanto a superficie, geomorfologia, idrologia, biodiversità, utilizzazione del suolo, sistemi amministrativi, culturali e socioeconomici. La dinamica delle zone costiere e la loro diversità dal punto di vista fisico si sommano al fatto che esse raramente corrispondono ai confini amministrativi esistenti.

1.2. Le vaste superfici geografiche che compongono le zone costiere e la quantità di risorse in esse contenute sono all'origine di forti pressioni per il loro sviluppo e di soluzioni proposte per la loro utilizzazione spesso incompatibili fra di loro. La gestione integrata delle zone costiere (GIZC) punta perciò ad una gestione delle risorse e dei modi di utilizzazione che consenta il maggior numero possibile di impieghi diversi, evitando nello stesso tempo che si verifichino danni irreversibili agli ecosistemi e ai processi naturali che caratterizzano tali zone.

1.3. La GIZC è un processo in continua evoluzione che punta, mediante una gestione più efficiente e olistica, a

- introdurre e mantenere un'utilizzazione e uno sviluppo sostenibili delle risorse delle zone costiere, al fine di migliorare la qualità della vita delle comunità umane che vivono di tali risorse; e a

- mantenere la diversità biologica e la produttività degli ecosistemi costieri nonché a migliorare la qualità dell'ambiente nelle zone costiere.

1.4. La GIZC costituisce un processo di coordinamento e di cooperazione tra tutti i responsabili delle risorse delle zone costiere, a tutti i livelli territoriali compreso quello statale, e gli utilizzatori di tali risorse. Perché tale processo funzioni in maniera efficace, devono essere riuniti diversi presupposti fra cui: la comprensione della sua dimensione interregionale, il riconoscimento del suo valore, l'elaborazione di un programma di azioni e provvedimenti appropriati, la creazione di un quadro di riferimento entro il quale la GIZC possa essere realizzata, una banca dati esauriente, la disponibilità di competenze e di fondi adeguati.

## **2. Sintesi del documento**

2.1. Il documento elaborato dalla Commissione europea si prefigge due obiettivi:

- elaborare e diffondere i principali insegnamenti per le politiche future emersi dal programma dimostrativo di GIZC;
- promuovere il dibattito e raccogliere consensi a favore di una strategia europea di GIZC intesa ad invertire la tendenza ad ignorare il principio di sostenibilità attualmente presente in tutte le zone costiere in Europa.

<sup>(1)</sup> GU C 182 del 24.6.1996, pag. 12.

2.2. Il programma dimostrativo ha consentito di effettuare un'analisi delle politiche attuate nelle zone costiere di tutta l'Europa e ha evidenziato il fatto che una corretta gestione delle risorse può assumere forme diverse. Il documento illustra sette principi di base che dovrebbero essere applicati a tutte le future iniziative di GIZC. La strategia europea di GIZC è definita come un metodo per mettere in pratica i sette principi di base e nello stesso tempo promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone costiere. Nel documento vengono inoltre discusse le diverse opzioni politiche per una strategia europea di GIZC, quali il ruolo dell'UE, il coordinamento intersettoriale e il quadro giuridico.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con favore il documento di riflessione in quanto gli offre l'opportunità di contribuire allo sviluppo della strategia europea di GIZC.

3.2. Il programma dimostrativo ha evidenziato il fatto che, nonostante le zone costiere europee si trovino ad affrontare problemi simili, in genere occorre adottare soluzioni specifiche per le singole zone. Il Comitato sottolinea perciò la funzione essenziale degli enti locali e regionali in questo ambito. Essi dispongono infatti delle competenze più adeguate per provvedere all'attuazione delle politiche di GIZC.

3.3. Il Comitato raccomanda l'integrazione sistematica («mainstreaming») degli insegnamenti tratti dal programma dimostrativo. Ritene inoltre che l'attuale sviluppo di una strategia europea di GIZC sia essenziale per promuovere una corretta gestione delle zone costiere, soprattutto a causa della natura interregionale di queste ultime. Il Comitato sottolinea l'importanza di una strategia europea in materia che comprenda una gamma coerente di principi, misure, iniziative ed un programma di sostegno per guidare gli enti locali e regionali nell'applicazione delle pratiche di GIZC.

### 4. Importanza della dimensione locale e regionale

4.1. Il Comitato ritiene che la prossima tappa dello sviluppo della strategia europea consista nella creazione di un quadro di riferimento entro il quale la GIZC possa funzionare in maniera efficace. Come è emerso dai progetti dimostrativi, esistono numerosi quadri di riferimento diversi adatti ad essere applicati a zone specifiche. Ciascuno di essi deve essere adattato ai requisiti della zona costiera in questione e quindi non è detto che una strategia che si è dimostrata efficace in uno Stato membro o in una regione particolare si addica necessariamente ad un'altra.

4.2. Le esperienze acquisite hanno dimostrato che il livello di gestione della zona costiera deve essere appropriato alle sue dimensioni. Il Comitato sottolinea perciò che il quadro generale di riferimento della strategia di GIZC dovrebbe prevedere una serie di principi guida a livello transnazionale, l'elaborazione della politica a livello interregionale e maggiore spazio alla definizione e all'attuazione della politica (compresi progetti o strategie dettagliati) a livello locale e regionale.

4.3. Il Comitato sottolinea che gli enti locali e regionali si trovano nella posizione più adeguata per provvedere all'applicazione della strategia di GIZC, in quanto hanno una conoscenza approfondita dei problemi delle zone costiere e sanno come gestire questioni e politiche che richiedono un approccio multisettoriale. Gli enti locali e regionali si trovano nella posizione ideale per sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della GIZC e il ruolo essenziale che svolgono nell'ambito dell'assetto del territorio si rivelerà preziosissimo nella fase di sviluppo dei progetti di GIZC.

4.4. Il Comitato pone inoltre l'accento sul fatto che gli enti locali e regionali sono in grado di rispondere alle esigenze esistenti in loco, proponendo soluzioni locali a problemi che generalmente sono specifici della zona in questione. Data la natura diversificata delle zone costiere, politiche troppo generiche non possono essere efficaci. Gli enti locali e regionali si trovano in posizione ottimale per elaborare le politiche di GIZC.

4.5. Il Comitato sollecita la creazione di reti europee di cooperazione fra enti locali e regionali delle zone costiere. Si dovrebbe prendere in considerazione una rete analoga a quella delle città sostenibili, che consenta la discussione dei problemi comuni e la divulgazione delle possibili soluzioni.

### 5. Il valore della dimensione comunitaria

5.1. Il Comitato tiene a sottolineare il valore della dimensione comunitaria del processo di GIZC. Essa comporterà una serie di vantaggi e consentirà di elaborare politiche di GIZC coerenti negli Stati membri e nelle rispettive regioni. Al fine di garantire il successo della strategia europea, occorrerà tuttavia affrontare una serie di questioni.

5.2. Secondo il Comitato, il ruolo dell'UE sarà quello di fornire orientamenti a livello globale. Non esiste un unico approccio alla gestione integrata e quindi il livello di gestione deve riflettere l'entità della zona costiera considerata. A livello europeo sono necessarie politiche di ampio respiro, mentre i progetti concreti di gestione delle zone costiere devono essere elaborati a livello locale e regionale.

5.3. Il Comitato ritiene che l'UE debba assumere un ruolo proattivo nel favorire lo sviluppo delle pratiche di gestione delle zone costiere in Europa e che debba avere la facoltà di formulare principi generali cui le politiche si possano ispirare. L'azione comunitaria è necessaria per sostenere gli enti locali e regionali nell'attuazione della strategia di GIZC. A questo scopo, il Comitato raccomanda di prendere in considerazione la creazione di un programma di supporto del tipo Interreg II C al fine di favorire lo sviluppo di zone e reti di cooperazione, ad esempio nelle seguenti zone: mare del Nord, mar Baltico, arco atlantico e Mediterraneo.

5.4. Il Comitato è convinto che l'UE possa svolgere un ruolo importante nello sviluppo e nel proseguimento della cooperazione transfrontaliera in materia di GIZC tra Stati membri e con i paesi terzi. Una gestione corretta delle zone costiere richiede accordi transnazionali e reti di cooperazione. Secondo il Comitato, l'UE è nella posizione ideale per promuovere tali accordi.

5.5. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che è necessario un riesame completo di tutte le politiche dell'UE con impatto sulle zone costiere, ivi comprese le iniziative a dimensione europea. Ciò comprende la politica di pianificazione territoriale esposta nello SDEC (schema di sviluppo dello spazio comunitario), le politiche socioeconomiche come la PAC, la politica della pesca, i programmi di aiuti per i centri turistici costieri, le politiche ambientali come i programmi contro l'inquinamento e di protezione della natura e tutti i finanziamenti strutturali che influiscono sullo sviluppo delle zone costiere. Esso è del parere che tutte le politiche debbano essere valutate o sottoposte a controlli per verificare che non abbiano un impatto negativo sulle zone costiere. Sostiene inoltre che, una volta portato a termine il programma dimostrativo, i principi e le strategie di GIZC debbano essere integrati sistematicamente («mainstreaming») in tutte le politiche dell'UE.

5.6. Per dare coerenza alle future politiche di GIZC a livello dell'UE, il Comitato consiglia la creazione di un gruppo interdisciplinare che rappresenti gli interessi specifici delle Direzioni generali competenti, guidato dalla Direzione generale più appropriata (ad esempio la Direzione «Ambiente»). Fra le sue competenze vi sarebbero lo sviluppo di una strategia dell'UE per la GIZC, già in corso, e l'ulteriore integrazione e «mainstreaming» dei principi di GIZC in altri settori di intervento rilevanti.

5.7. Il Comitato sottolinea il ruolo di supporto che spetta all'UE nell'ambito della GIZC. Tale ruolo viene inteso in molti modi diversi, tra i quali:

- agevolare l'applicazione della GIZC elaborando un programma di supporto volto a favorire lo sviluppo delle regioni e delle reti di cooperazione;
- contribuire al reperimento delle risorse necessarie a risolvere i problemi delle zone costiere, in particolare a sostegno delle amministrazioni locali e regionali;

- proseguire e sostenere le attività di ricerca e di informazione in tema di GIZC, che comprendano per esempio lo sviluppo di metodi e di quadri di riferimento dimostrativi;
- mettere a disposizione assistenza tecnica e competenze specialistiche e favorire i quadri di riferimento interregionali, la cooperazione transnazionale e lo scambio di esperienze;
- sensibilizzare ulteriormente la popolazione in merito ai benefici di una gestione integrata delle zone costiere ed alla necessità di tale gestione.

## **6. La necessità di un impegno in favore della gestione integrata delle zone costiere**

6.1. Il Comitato sottolinea che occorre rendere la popolazione maggiormente consapevole dell'importanza delle zone costiere e in particolare di una loro gestione adeguata. Perché ciò avvenga, a giudizio del Comitato, occorre che tutti i gestori attuali si impegnino a partecipare al processo di gestione integrata delle zone costiere, a livello internazionale, nazionale, regionale e locale. Più che un ruolo di supporto è richiesto un coinvolgimento attivo e continuo. Va riconosciuta la necessità di una gestione integrata delle zone costiere e vanno impegnate risorse a tale scopo. A giudizio del Comitato gli enti locali e regionali debbono stimolare tale impegno e condividerne la responsabilità.

6.2. Il Comitato si rende conto che la GIZC è una procedura complessa che presuppone il coinvolgimento di tutti i gestori e gli utilizzatori, compresi i governi nazionali, gli enti pubblici, gli enti locali e regionali, le ONG, le attività commerciali interessate e la popolazione. Ciò non toglie che il presupposto per una gestione adeguata delle zone costiere sia l'impegno da parte di tutti i gestori e di tutti gli utilizzatori a partecipare a tale processo. A tal fine il Comitato raccomanda l'introduzione, all'interno degli enti locali e regionali e delle amministrazioni dello Stato, di meccanismi che consentano di creare sinergie e di coinvolgere tutti i settori e i singoli interessati.

## **7. La necessità di definire le zone costiere**

7.1. Il Comitato è favorevole ad una definizione di tipo geografico delle zone costiere, effettuata all'occorrenza a livello locale e finalizzata ad individuare le loro esigenze di gestione. Ciò comporterà la raccolta e l'elaborazione di tutti i dati esistenti in ordine all'estensione geografica, all'amministrazione e agli utilizzatori delle zone costiere. Secondo il Comitato una definizione di tipo geografico offre diversi vantaggi poiché, tra l'altro, rende possibile quanto segue:

- l'identificazione dei problemi e delle carenze gestionali esistenti;

- l'identificazione degli attuali gestori delle zone costiere e dei sistemi amministrativi attualmente competenti in materia;
- l'instaurazione di una più stretta cooperazione tra i gestori delle zone costiere e le amministrazioni;
- la creazione di un quadro di riferimento per la GIZC che comprenda nuove strutture di gestione specifiche a determinate zone costiere.

7.2. Pur ammettendo che i confini delle zone costiere sono determinati da processi e da sistemi naturali, il Comitato ritiene che debba esistere un limite ad una definizione dei confini di questo tipo. Il Comitato propone perciò che, nella delimitazione delle zone costiere, si trovi un compromesso tra i processi naturali e i sistemi di gestione esistenti. Per esempio, nel predisporre il progetto di politica di GIZC per l'Irlanda è stata appurata l'esistenza attorno a questo paese di nove unità costiere formate da processi naturali. Queste poi sono state ulteriormente suddivise in tredici unità costiere, in base allo studio dei confini amministrativi esistenti e al fatto che era relativamente più semplice elaborare piani per tredici cellule invece che per nove. Il Comitato sostiene che la delimitazione delle zone costiere debba avvenire a livello locale/regionale, poiché è verosimile che gli enti locali e regionali conoscano meglio di chiunque altro i confini opportuni.

## 8. La necessità di risorse

8.1. Il Comitato ribadisce che la GIZC richiede risorse adeguate per essere applicata correttamente e che queste sono particolarmente necessarie per lo sviluppo ed il sostegno dei meccanismi per assicurare la GIZC, per la raccolta e l'elaborazione dei dati e per l'attività informativa.

8.2. Il Comitato rileva che la raccolta e l'elaborazione dei dati saranno componenti essenziali per la creazione di un quadro di riferimento per la GIZC. Acquisire dati e presentarli in un formato che sia pertinente ed accessibile può rivelarsi una procedura costosa in termini sia monetari che di tempo. Dato che gran parte delle informazioni, pur esistendo già, sono inaccessibili o sconosciute, il Comitato propone che, per contenere i costi, prima si accerti quali dati esistono già e poi, dopo aver individuato le lacune, si raccolgano solo quei dati che sono necessari. Le esigenze in materia di ricerca e di informazione devono essere definite attraverso un reale partenariato fra centri di ricerca e gestori costieri.

8.3. Secondo il Comitato la disponibilità di risorse sarà essenziale anche per l'informazione e la sensibilizzazione in materia di gestione integrata delle zone costiere, soprattutto nei confronti dei gestori attuali. È probabile che questi ultimi rivestiranno un ruolo importante nelle future procedure di

gestione delle zone costiere. Secondo il Comitato vanno resi più consapevoli dei benefici offerti dalla gestione integrata e della necessità di tale gestione, nonché formati ad applicare le pratiche di GIZC.

## 9. Conclusioni

Il Comitato delle regioni:

9.1. accoglie con favore il documento di riflessione e ritiene che lo sviluppo in atto di principi di gestione integrata sia fondamentale per l'elaborazione di una strategia europea di GIZC volta a tutelare le zone costiere, a promuoverne lo sviluppo sostenibile e a mettere a punto meccanismi atti a promuovere la cooperazione interregionale;

9.2. sottolinea l'importanza del ruolo degli enti locali e regionali nell'applicazione della GIZC, tenuto conto della loro esperienza nel trattare problemi multisettoriali e del fatto che in genere i problemi delle zone costiere e le relative soluzioni sono specifici ad un determinato territorio. Data la varietà delle zone costiere, gli enti locali e regionali sono nella posizione migliore per fornire soluzioni locali ai problemi locali; sollecita la creazione di reti di cooperazione fra gli enti locali e regionali delle zone costiere, per consentire di discutere i problemi comuni e di divulgare le possibili soluzioni; tali reti dovrebbero coinvolgere anche i diversi gruppi di interesse, le associazioni di utenti e la popolazione locale;

9.3. sottolinea il valore della dimensione europea nello sviluppo di una strategia europea di GIZC e propone per l'UE un ruolo di guida e di supporto a livello globale. Un ruolo del genere consentirà di favorire lo sviluppo delle zone e delle reti di cooperazione tra Stati membri e con paesi terzi. L'UE è in grado meglio di chiunque altro di avviare una cooperazione transfrontaliera volta all'elaborazione di una strategia di GIZC, date le opportunità che saranno fornite dal nuovo programma Interreg III B;

9.4. sottolinea che è necessaria una revisione completa delle politiche dell'UE che influiscono sulle zone costiere, comprese tutte le iniziative che abbiano una dimensione europea. Queste comprendono lo schema di sviluppo dello spazio comunitario, la PAC, la politica della pesca, i programmi di aiuto per i centri turistici costieri, le politiche ambientali come i programmi contro l'inquinamento e di protezione della natura e tutti i finanziamenti strutturali che influiscono sullo sviluppo delle zone costiere;

9.5. sollecita la creazione di un gruppo interdisciplinare che rappresenti gli interessi specifici delle Direzioni generali competenti. Fra le sue competenze vi sarebbero lo sviluppo di una strategia dell'UE per la GIZC, già in corso, e l'ulteriore integrazione e «mainstreaming» dei principi di GIZC in altri settori di intervento rilevanti;

9.6. sottolinea la necessità che tutti i gestori e gli utilizzatori si impegnino a partecipare al processo di GIZC. All'interno degli enti locali e regionali e delle amministrazioni nazionali vanno creati meccanismi che consentano di creare sinergie e di coinvolgere tutti i settori e i singoli interessati;

9.7. è favorevole ad una definizione delle zone costiere di tipo geografico, effettuata se necessario a livello locale e finalizzata ad individuarne le esigenze di gestione, e propone che, nella loro delimitazione, si trovi un compromesso tra i

processi naturali e i sistemi di gestione esistenti. La delimitazione delle zone costiere dovrebbe avvenire a livello locale/regionale, poiché è verosimile che gli enti locali e regionali conoscano meglio di chiunque altro i confini opportuni, i gestori, le amministrazioni e i problemi esistenti;

9.8. ribadisce che occorrono risorse adeguate perché la GIZC possa vedere la luce, in particolare per lo sviluppo ed il sostegno dei meccanismi per assicurare la GIZC, per la raccolta e l'elaborazione dei dati e per l'attività informativa.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

---

**Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «L'attuazione della strategia europea per l'occupazione»**

(2000/C 226/12)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Presidente, in data 8 novembre 1999, di elaborare una risoluzione sull'argomento e di incaricare la Commissione 6 «Occupazione, politica economica, mercato interno, industria, PMI» dello svolgimento dei lavori preparatori;

vista la riunione del Consiglio europeo tenutasi a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000 e incentrata sui temi dell'occupazione, delle riforme economiche e della coesione sociale;

vista i propri precedenti pareri in materia di occupazione: «Il ruolo degli enti locali e regionali nella cooperazione fra gli istituti d'istruzione e di formazione e le imprese»<sup>(1)</sup>; «Proposta di decisione del Consiglio recante misure di assistenza finanziaria a favore di piccole e medie imprese (PMI) innovatrici e creatrici di posti di lavoro — iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione»<sup>(2)</sup>; «Gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità»<sup>(3)</sup>; Comunicazione della Commissione «Dagli orientamenti all'azione: i piani d'azione nazionali per l'occupazione» e Comunicazione della Commissione «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri per il 1999»<sup>(4)</sup>; «Comunicazione della Commissione che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario» e «Progetto di decisione del Consiglio con la quale si modifica la Decisione 70/352/CEE relativa all'istituzione del Comitato permanente dell'occupazione delle Comunità europee»<sup>(5)</sup>; «Patti territoriali per l'occupazione, e il legame tra essi e le politiche strutturali dell'Unione europea»<sup>(6)</sup>, «Proposta di orientamenti per le politiche in materia di occupazione degli Stati membri nel 2000»<sup>(7)</sup>;

visto il progetto di risoluzione adottato all'unanimità dalla Commissione 6 il 24 gennaio 2000 (Relatori: Henning Jensen, DK, PSE e Sanz Alonso, E, PPE);

considerato che in molti Stati membri gli enti locali e regionali hanno un'importanza decisiva per il contesto e le condizioni in cui operano le imprese. Essi hanno l'importante funzione di sostenere lo sviluppo economico e industriale a livello locale assicurando un clima economico e sociale favorevole, capace di attrarre le imprese e promuovere lo sviluppo;

considerato che gli enti locali e regionali hanno una funzione chiave in materia d'istruzione e di formazione e per quanto concerne lo sviluppo economico. Essi possono infatti contribuire a colmare la distanza che separa l'istruzione e la formazione dalle esigenze delle imprese e godono di una posizione strategica per intensificare la collaborazione e il dialogo a livello locale fra gli operatori del settore della formazione e gli operatori economici;

considerato che gli enti locali e regionali svolgono un ruolo fondamentale nella creazione di posti di lavoro, sia in modo diretto (intervendo come datori di lavoro) che indiretto (creando condizioni generali propizie alle attività delle imprese);

(1) CdR 346/96 fin, GU C 116 del 14.4.1997, pag. 98.

(2) CdR 46/98 fin, GU C 251 del 10.8.1998, pag. 41.

(3) CdR 110/98 fin, GU C 51 del 22.2.1999, pag. 63.

(4) CdR 279/98 fin, GU C 51 del 22.2.1999, pag. 59.

(5) CdR 343/98 fin, GU C 93 del 6.4.1999, pag. 54.

(6) CdR 91/99 fin, GU C 293 del 13.10.1999, pag. 1.

(7) CdR 360/99 fin.

considerato che il Comitato ha proposto un'iniziativa, denominata «Azione locale per l'occupazione», volta a permettere agli enti locali e regionali di promuovere i piani d'azione nazionali per l'occupazione;

considerato che nella relazione congiunta sull'occupazione del 1999 si osserva che diversi Stati membri hanno riconosciuto l'importanza delle azioni prese a livello locale e regionale, ma che tale aspetto può essere ulteriormente rafforzato;

considerato che i risultati dei convegni organizzati nell'autunno 1999 a Helsinki e Aarhus<sup>(1)</sup> indicano chiaramente un'ampia disponibilità a livello locale e regionale per un maggiore coinvolgimento nell'attuazione della strategia europea per l'occupazione,

ha adottato all'unanimità il 12 aprile 2000, nel corso della 33ª sessione plenaria, la seguente risoluzione.

**1. Il Comitato delle regioni richiama l'attenzione sui seguenti presupposti di un approccio efficace all'attuazione della strategia europea per l'occupazione:**

1.1. In una situazione in cui i mercati sono globalizzati ma persiste una differenziazione delle strutture economiche, per lottare efficacemente contro la disoccupazione occorre adottare una solida politica macroeconomica sostenuta da politiche per l'occupazione attive e mirate che rispondano ai seguenti criteri:

- conoscenza diretta della crescita reale e delle possibilità di occupazione a livello regionale e locale;
- orientamento e formazione individuali e personalizzati allo scopo di far combaciare offerta e domanda nel mercato del lavoro;
- vicinanza geografica e culturale a gruppi di persone difficili da raggiungere.

1.2. È importante che gli sforzi di coordinamento dell'UE in materia occupazionale si fondino sul rispetto del principio di sussidiarietà lasciando a ciascuno Stato membro la scelta della propria politica occupazionale. In genere, è auspicabile che gli enti locali e regionali svolgano un ruolo determinante in materia di occupazione, ma la questione va valutata dai singoli Stati alla luce della situazione nazionale e degli interessi locali e regionali.

1.3. La riuscita finale della strategia europea per l'occupazione dipenderà quindi dalla qualità complessiva della sua elaborazione e dall'adeguatezza dei metodi impiegati in sede di applicazione.

1.4. L'autodeterminazione a livello regionale e locale per quanto riguarda le questioni legate all'occupazione è un presupposto degli sforzi per adeguare le competenze della manodopera alle esigenze delle imprese locali. Dato che in

molte settori ciò è possibile solo a livello locale e regionale, la partecipazione degli enti regionali e locali all'elaborazione, allo sviluppo e all'attuazione dei piani di azione nazionali riveste un'importanza vitale.

**2. Il Comitato delle regioni sottolinea che, come dimostrano i seguenti esempi, la partecipazione attiva degli enti locali e regionali può contribuire notevolmente all'attuazione della strategia europea per l'occupazione:**

2.1. La collaborazione con imprese ed altri partner nell'attuazione di politiche proattive per l'occupazione specificamente formulate è più facile per gli enti locali e regionali di quanto non sia per i livelli più elevati dell'amministrazione. Ciò dipende dalla migliore conoscenza diretta di cui dispongono gli enti locali e regionali relativamente agli ostacoli e alle opportunità riscontrabili nelle comunità economiche locali, che può agevolare la ricerca di soluzioni comuni.

2.2. Gli enti regionali e locali sono in una posizione ottimale per ridurre la burocrazia e accelerare le procedure amministrative relative a progetti atti a creare e sviluppare imprese e occupazione.

2.3. Il livello locale e regionale, tramite le organizzazioni attive al suo interno, costituisce spesso, per le persone che hanno difficoltà a trovare lavoro o che sono a rischio di esclusione sociale, l'unico punto di accesso possibile per partecipare a programmi di sviluppo professionale e personale.

2.4. Particolare attenzione va prestata alle potenzialità di creazione di posti di lavoro offerte dal settore dei servizi, specialmente dei servizi di assistenza alla luce delle tendenze demografiche attuali e della maggiore speranza di vita degli anziani, contribuendo in tal modo a diminuire il carico di lavoro non retribuito rappresentato dall'assistenza alle persone dipendenti che attualmente ricade per lo più sulle donne. In tal modo si favorirebbe l'accesso delle donne a migliori e più ampie opportunità di lavoro e si contribuirebbe a ridurre il divario tra uomini e donne a livello di occupazione.

(1) Convegno europeo «Sindaci per l'occupazione, gli enti locali come promotori di occupazione»; Helsinki, Finlandia, 9 e 10 settembre 1999 — Convegno europeo «Partenariati locali per l'occupazione»; Aarhus, Danimarca, 23 e 24 novembre 1999.

2.5. In alcuni Stati, gli enti locali e regionali svolgono un ruolo di mediatori nella contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori a livello regionale, locale e delle imprese. Ciò consente un adeguamento più rapido al nuovo mercato del lavoro e alle nuove condizioni economiche, nonché una maggiore flessibilità per quanto riguarda l'accesso dei lavoratori alla formazione.

2.6. Esperienze molto positive sono state compiute da diverse agenzie per lo sviluppo regionale che sostengono la creazione di posti di lavoro e l'imprenditorialità, ricorrendo ad un approccio onnicomprensivo legato alla promozione di investimenti nella ricerca e sviluppo.

2.7. Dispositivi locali a sostegno dello sviluppo dell'economia sociale che stimolino la creazione e lo sviluppo di imprese di tipo cooperativo e partenariati possono costituire uno strumento importante per la promozione di piccole imprese e attività imprenditoriali.

2.8. La promozione da parte degli enti locali e regionali di un terreno fertile a livello locale per le imprese favorisce lo sviluppo della libera professione e degli operatori dell'economia sociale.

2.9. Basandosi sullo sviluppo di osservatori locali di imprese e delle loro reti, gli enti locali e regionali possono contribuire ad individuare più rapidamente opportunità occupazionali e attività in cui la domanda non è stata soddisfatta.

### **3. Il Comitato delle regioni presenta agli Stati membri e alla Commissione europea le seguenti proposte relative ad ulteriori passi da compiere nell'attuazione della strategia europea per l'occupazione:**

3.1. Al fine di consentire agli enti regionali e locali di svolgere il ruolo di cui sopra, dovrebbe esservi un dialogo costruttivo tra le amministrazioni locali e regionali e i governi centrali.

3.2. La sede ideale per tale dibattito è il processo «ciclico» annuale di formulazione, attuazione e valutazione dei piani di azione nazionali per l'occupazione. Il Consiglio ha già riconosciuto il ruolo degli enti locali e regionali nell'orientamento 12 dell'anno 2000. Ora è tempo che tutti gli Stati membri raccolgano la sfida e garantiscano agli enti locali e regionali il ruolo che spetta loro in tale processo.

3.3. Una conseguenza logica di tale azione sarebbe la pubblicazione, a tempo debito, da parte della Commissione europea della Relazione annuale congiunta e delle proposte di orientamenti per l'anno successivo. Ciò consentirebbe di sottoporre questi essenziali documenti ad un ampio dibattito politico all'interno sia del Comitato delle regioni che del Parlamento europeo.

3.4. Con l'introduzione delle «Raccomandazioni», decise dal Consiglio, ai singoli Stati membri è stato creato un nuovo ed importante strumento di coordinamento della politica europea per l'occupazione. Le raccomandazioni offrono l'opportunità di richiamare direttamente l'attenzione degli Stati membri sull'importanza degli enti regionali e locali nella lotta contro la disoccupazione. Esse devono tuttavia tenere conto delle differenze di compiti e competenze degli enti regionali e locali nei vari Stati membri.

3.5. Si invita il Consiglio europeo a sollecitare, secondo le modalità descritte al punto 3.4, il Consiglio e i governi a coinvolgere gli enti locali e regionali nella preparazione e nell'attuazione dei piani di azione nazionali per l'occupazione.

3.6. Il Comitato delle regioni sollecita la presidenza portoghese dell'Unione europea ad includerlo nel previsto forum ad alto livello che valuterà la politica occupazionale dell'UE in vista del Consiglio europeo del giugno 2000.

Bruxelles, 12 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Risoluzione del Comitato delle Regioni sul tema «Dichiarazione annuale sulle priorità del Comitato delle Regioni»**

(2000/C 226/13)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visti gli Obiettivi strategici 2000-2005 della Commissione europea (COM(2000) 154);

visto il programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2000 (COM(2000) 155 def.);

viste le priorità politiche del Comitato delle regioni (R/CdR 351/99 pt. 7);

vista la risoluzione del Parlamento europeo sul programma strategico della Commissione europea per i prossimi cinque anni (B5-0143, 0144 e 0145/2000);

vista la risoluzione del Parlamento europeo sul programma di lavoro della Commissione europea (B-50228, 0229 e 0230/2000);

considerato che una maggiore convergenza delle priorità e degli obiettivi di tutti gli organi UE rafforzerà l'impatto delle iniziative e delle azioni delle singole istituzioni;

considerato che il Comitato delle regioni, in qualità di portavoce degli enti locali e regionali in Europa, desidera pronunciarsi sulle priorità proposte dalla Commissione europea;

considerato che il Comitato delle regioni intende presentare le proprie priorità per l'anno a venire, in vista dell'imminente adozione del programma di lavoro 2000-2001;

considerato che, nella prospettiva dell'ampliamento, è particolarmente necessario che l'Unione attui riforme fondamentali graduali;

considerato che la partecipazione del Comitato delle regioni, quale rappresentante degli enti locali e regionali nel quadro istituzionale dell'UE, amplierà la base dell'azione UE;

considerato che nella maggior parte degli Stati europei si registra una tendenza crescente verso il decentramento e il rafforzamento delle competenze ai livelli istituzionali sub-nazionali e che di conseguenza tali livelli di governo sono sempre più interessati e coinvolti direttamente dalle politiche e dalle scelte europee,

ha adottato il 13 aprile 2000, nel corso della 33ª sessione plenaria, la seguente risoluzione.

**A. In relazione alle priorità della Commissione europea**

*Obiettivi strategici 2000-2005 della Commissione europea*

1. Accoglie con favore gli Obiettivi strategici 2000-2005 della Commissione europea. Al riguardo si compiace che, nel rendere noti i propri obiettivi politici per i prossimi anni, la Commissione europea abbia offerto agli enti locali e regionali l'opportunità di esprimere le proprie opinioni e di presentare proposte e suggerimenti concreti.

2. Nota con soddisfazione che la Commissione intende concentrarsi sui propri compiti principali e reputa che tale

decisione sia in linea con il principio di sussidiarietà. Tali compiti principali andrebbero riesaminati precisando in modo più esatto i campi di azione dell'UE.

3. Sottoscrive i quattro obiettivi individuati dalla Commissione e, nel riconoscerne l'importanza e il carattere di urgenza, desidera contribuire nei limiti del possibile a realizzare quanto prima gli obiettivi stabiliti.

4. Tiene a ricordare che ogni politica dell'Unione europea si prefigge di rispondere alle attese dei cittadini europei e che qualsiasi riforma delle sue istituzioni deve puntare anzitutto a ridare fiducia ai cittadini.

5. Insiste perciò in modo particolare sull'importanza delle questioni economiche, sociali, ambientali e di quelle inerenti alla protezione dei consumatori.

#### *Programma di lavoro 2000*

6. Accoglie con favore il programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2000.

7. Teme tuttavia che un programma di lavoro così ambizioso e particolareggiato possa rivelarsi superiore alle capacità della Commissione europea e che una frammentazione delle forze possa portare a un insuccesso.

8. Ritiene pertanto che riducendo il numero di azioni e concentrandosi in particolar modo sugli obiettivi prioritari — anche attraverso un uso mirato ed efficace delle risorse disponibili — vi saranno maggiori possibilità di successo rispetto a un approccio indifferenziato.

9. Propone che nei programmi di lavoro futuri, la Commissione europea distingua chiaramente tra priorità definite per l'anno in questione ed eventuali azioni aggiuntive.

10. È dell'avviso che in molti ambiti, prima di avviare nuove iniziative, ci si dovrebbe impegnare maggiormente per migliorare l'applicazione della legislazione vigente.

11. Raccomanda di adeguare le priorità della Commissione agli obiettivi segnalati nelle conclusioni del vertice straordinario di Lisbona.

#### **B. Sussidiarietà**

12. Ritiene che nei prossimi anni sarà necessario procedere verso una maggiore integrazione europea al fine di assegnare all'Europa un ruolo guida nel contesto mondiale. Tale integrazione va però limitata ai settori in cui l'UE può apportare un valore aggiunto specifico, per ottenere il massimo livello possibile di accettazione e far sì che l'Europa possa esprimere posizioni davvero comuni.

13. Accoglie con favore l'obiettivo della Commissione europea di adottare misure per ovviare alla distanza tra UE e i cittadini, nonché la proposta di risolvere tale problema attraverso un collegamento più stretto tra politiche UE, politiche degli Stati membri e quelle delle regioni. Ritiene tuttavia che l'applicazione del principio di sussidiarietà dovrebbe essere estesa ai governi locali e regionali.

14. Ritiene che delegare la responsabilità politica decisionale al livello più basso possibile rappresenti la strada più appropriata per ridurre la distanza nei confronti dei cittadini, ma mette in guardia dal ridurre il concetto di prossimità al solo rafforzamento delle attività pubbliche di informazione dell'Unione e alla rappresentanza dei cittadini da parte dei gruppi d'interesse.

15. Nota con preoccupazione la tendenza a sollecitare l'intervento dell'UE in settori nei quali gli Stati membri non riescono a introdurre le necessarie riforme o a prendere difficili decisioni politiche. Ciò rischia di minare la credibilità dell'UE.

#### **C. Le priorità del CdR per il 2000-2001**

##### *La CIG, le forme di governo (governance) in Europa e la modernizzazione delle istituzioni UE*

16. Contribuirà attivamente al processo di riforma del Trattato nell'ambito della Conferenza intergovernativa. Caldeggia al riguardo l'adozione di un programma di riforme ambizioso, così come specificato nel parere CdR sulla Conferenza intergovernativa 2000 (CdR 53/99).

17. Accoglie con favore l'approccio innovativo alla base dell'iniziativa della Commissione europea sulle nuove forme di governo su scala europea. Intende partecipare appieno al dibattito e all'elaborazione di nuove idee e concetti sul sistema di governo europeo, e avanzare proposte volte a migliorare l'attività di legiferazione.

18. Ritiene che il dibattito sulle nuove forme di governo non andrebbe ridotto a una semplicistica distribuzione verticale di poteri, ma essere di ampio respiro e tenere conto dei cambiamenti che intervengono nelle strutture della società.

19. Incoraggia vivamente la Commissione europea nel suo intento di realizzare una riforma interna democratica e allo stesso tempo ambiziosa al fine di ristabilire la fiducia dei cittadini nell'Europa e nelle sue istituzioni. Ritiene necessario che le riforme non si limitino a una semplice azione per aumentare l'efficienza, ma che ne risulti una forza lavoro moderna e flessibile, orientata verso una nuova cultura politica e sottolinea nel contempo che le riforme interne non devono distrarre dal perseguimento delle politiche esterne.

##### *Ampliamento*

20. Considera che i preparativi per l'ampliamento abbiano la priorità assoluta, tenuto conto della decisione del Vertice di Helsinki del dicembre 1999 di avviare i negoziati di adesione con tutti i paesi candidati, ivi inclusi quelli della seconda fase. Sottolinea in modo particolare la necessità di coinvolgere gli enti locali e regionali dei paesi candidati.

21. Amplierà, intensificherà e razionalizzerà i propri contatti con tutti i paesi candidati, puntando a un maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali nei preparativi per l'adesione.

22. Esorta a coordinare i vari interventi e ad avviare una cooperazione tra il CdR e le istituzioni UE, allo scopo di conseguire una maggiore sinergia e migliori risultati per i paesi candidati, per consentire una migliore comprensione e accettazione dei processi di ampliamento e di integrazione tanto negli Stati membri quanto nei paesi candidati.

23. Sottolinea anche che la strategia dell'ampliamento deve realizzarsi in armonia con le strategie rivolte alle aree esterne dell'Unione, in particolare quella del Mediterraneo e quella del Baltico, in modo da assicurare, al di là dei confini dell'Unione allargata, la nascita di zone di pace e di cooperazione economica e sociale.

#### *Un'Europa dei valori che sia vicina ai cittadini*

24. È convinto che i cittadini non intendano aderire a un'Europa strutturata come un «supermercato», ma — come i recenti avvenimenti hanno mostrato — a un'Europa dei valori e dei diritti fondamentali, a un'Europa politica. Ritene pertanto che gli obiettivi primari su cui incentrare la riforma del Trattato debbano essere l'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali e l'imminente Libro bianco sulle nuove forme di governo.

25. Ritene che nel Trattato vada inserita l'esigenza di una democrazia vicina ai cittadini. È quindi indispensabile che la Carta dei diritti fondamentali sia parte integrante del Trattato sull'Unione europea.

26. Esorta gli Stati membri a condurre i negoziati nell'ambito della CIG con coraggio e lungimiranza. È profondamente convinto che il programma della CIG debba essere un programma dei cittadini: è importante quindi coinvolgere appieno il Parlamento e gli enti locali e regionali attraverso il CdR. In tale contesto, accoglie con favore l'iniziativa della Commissione europea denominata «Il dialogo sull'Europa» e si avvarrà volentieri dell'opportunità per apportare un contributo attivo al processo della CIG.

27. Esorta la Commissione europea a dare maggiore risalto alle azioni dell'Unione europea sia attraverso una comunicazione efficace sia migliorando la trasparenza di tali azioni, al fine di riconquistare la fiducia dei cittadini europei.

28. Invita la Commissione europea, alla luce delle nuove minacce relative al razzismo e all'intolleranza di stampo populista, a consolidare il proprio impegno per garantire l'eguaglianza dei diritti e delle opportunità e la protezione delle minoranze in tutta l'Unione, sì da assicurare che tutti gli europei beneficino della crescente prosperità, sicurezza e solidarietà.

#### *Occupazione*

29. Accoglie con favore le conclusioni del Vertice straordinario sull'occupazione di Lisbona, del quale condivide l'approccio integrato e l'importanza attribuita alla promozione di un nuovo dinamismo economico.

30. Condivide la preoccupazione sul permanere di una elevata disoccupazione di lunga durata in molte regioni dell'Unione e auspica che tale fenomeno sia fronteggiato con una convergenza di politiche economiche e di riforma dello stato sociale che portino verso il pieno impiego.

31. Sottolinea che per promuovere l'occupazione è necessario non solo adottare un'azione specifica, ma anche creare condizioni macroeconomiche favorevoli, nonché coordinare e integrare le relative politiche nel rispetto dei principi fondanti del modello sociale europeo.

32. Ricorda che il Trattato di Amsterdam assegna alla Comunità il compito di promuovere un elevato livello di occupazione, favorendo la cooperazione tra gli Stati membri e sostenendone le azioni in tale ambito.

33. Incoraggia pertanto ogni misura volta a sviluppare l'innovazione, il progresso tecnologico, la società della conoscenza e lo spirito imprenditoriale, nonché l'adozione di tutte le misure utili a sostenere lo sviluppo delle PMI.

34. Sottolinea di conseguenza la necessità di integrare le politiche antidiscriminatorie negli orientamenti in materia di occupazione, e di ideare misure per i gruppi sociali maggiormente colpiti dalla disoccupazione, quali le donne, i giovani, i meno giovani, le minoranze etniche e i disabili.

35. Accoglie con favore l'annuncio che verrà avviato un nuovo programma di azione sociale e auspica che tale programma sia sufficientemente ambizioso da rispondere alle sfide poste dal nuovo dinamismo dell'economia.

36. Accoglie con favore la proposta di definire un maggior numero di obiettivi e indicatori comuni europei nell'ambito della strategia economica, occupazionale e sociale e sottolinea che per sviluppare la crescita sostenibile e l'occupazione è molto importante prevedere in tutti i settori di azione obiettivi non solo quantitativi, ma anche qualitativi.

37. Esorta la Commissione europea a elaborare una relazione sugli squilibri tra le regioni con un alto tasso di disoccupazione e quelle in cui vi è attualmente carenza di manodopera, nonché sul ruolo rivestito in tale contesto dalla mobilità del mercato del lavoro. Tale studio dovrebbe consentire di mirare meglio le azioni da intraprendere, sì da favorire la coesione economica e sociale e ridurre le disparità tra le regioni. Manifesta la propria disponibilità a cooperare con la Commissione in tale approfondimento, apportando le esperienze e le conoscenze dirette che su tali temi hanno le Regioni e le Città d'Europa.

38. Ribadisce la necessità che le politiche europee puntino prioritariamente in tutta l'Europa a favorire lo sviluppo locale e l'utilizzazione di tutto il potenziale di risorse presente in tutte le regioni dell'Unione. In questo quadro, invita a rafforzare il contenuto del patto europeo per l'occupazione e ad estendere i patti territoriali per l'occupazione, tenendo conto delle conoscenze e delle esperienze degli enti locali e regionali.

39. Si felicita della decisione di tenere ogni anno a primavera un Vertice europeo straordinario di guida e coordinamento delle azioni comunitarie e delle stesse politiche nazionali. Il Comitato delle regioni, richiede, in rappresentanza dei ruoli e delle competenze degli enti regionali e locali d'Europa sui temi dell'occupazione e dello sviluppo, di essere associato stabilmente a tale iniziativa.

#### *Ambiente*

40. Attende con interesse la pubblicazione del 6° programma di azione a favore dell'ambiente. In tale contesto, sottoscrive l'approccio realistico e finalizzato al conseguimento di risultati concreti annunciato dal Commissario Wallström, e concorda in particolare con il risalto attribuito all'applicazione della legislazione in vigore.

41. Nota con preoccupazione che l'ambiente sembra uscire dall'agenda politica, quando invece l'esigenza di potenziare la salvaguardia ambientale appare più che mai urgente. In tale contesto, constata con rammarico che le considerazioni relative all'ambiente non sono state sufficientemente integrate in altre politiche ed esorta la Commissione europea a proporre misure concrete.

42. Ritene che le catastrofi ambientali avvenute negli ultimi anni abbiano sufficientemente chiarito che è necessario migliorare la cooperazione con i paesi terzi, ivi inclusa la cooperazione frontaliere in particolare con i paesi candidati all'adesione. Sottolinea al riguardo che il principio del «chi inquina paga» va applicato in maniera corretta.

43. Auspica un equilibrio tra politiche economiche e requisiti ambientali, nella consapevolezza che la crescita sostenibile è una necessità. Sottolinea altresì la necessità di elaborare politiche coordinate per promuovere lo sviluppo sostenibile e le attività ad esso correlate nelle zone rurali e periferiche.

44. Sottolinea il particolare ruolo degli enti locali e regionali nell'applicazione delle politiche europee e internazionali, ma anche in quanto livello esposto più direttamente alle conseguenze dei danni ambientali.

#### *Società dell'informazione*

45. Sottolinea l'importanza che tutti i cittadini abbiano accesso alla società dell'informazione, in particolare durante l'attuale rivoluzione determinata da Internet, giacché in ultima analisi è l'accesso all'informazione che conferisce potere ai cittadini.

Sottolinea l'importanza di creare un legame tra società dell'informazione e occupazione, attraverso nuovi tipi di occupazione quali il commercio elettronico e il telelavoro, per giungere a una modernizzazione dell'economia e coinvolgervi zone di difficile accesso o rurali.

Auspica che si consideri altamente prioritaria l'esigenza di istruire e formare i cittadini nell'impiego delle nuove tecnologie, dando la precedenza all'insegnamento nelle scuole e facilitando il collegamento gratuito degli istituti d'istruzione a Internet.

Rileva che le nuove tecnologie possono contribuire notevolmente allo sviluppo di sistemi di trasporto intelligenti e multimodali per ridurre i problemi di trasporto affrontati quotidianamente dai cittadini.

#### *Politiche urbane*

46. Ricorda che l'80 % dei cittadini europei vive in aree urbane e che le città svolgono un ruolo fondamentale nell'assicurare la competitività delle regioni e dell'Europa. Capisce inoltre l'importanza di sviluppare le zone urbane, rurali e periferiche in modo equilibrato, coordinato e sostenibile.

47. Sottolinea però che, nonostante tale dato di fatto, non vi sono politiche europee incentrate in modo specifico sulle aree urbane, e che anche nell'ambito delle altre politiche le problematiche urbane sono oggetto di scarsa attenzione.

48. Incoraggia la Commissione europea a presentare un approccio globale in materia di aree urbane e delle loro esigenze specifiche, e a concretizzare finalmente la nuova attenzione rivolta alle città nel documento «Agenda 2000», in particolare per quanto riguarda lo sviluppo urbano sostenibile.

49. Adotterà il suo programma di lavoro annuale sulla base della presente risoluzione.

50. Dà mandato al proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione europea, al Consiglio dell'Unione europea, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito a «La scadenza del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio»**

(2000/C 226/14)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

considerando la decisione dell'Ufficio di presidenza del 15 settembre 1999, conformemente all'art. 265, quinto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di incaricare la Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale» di elaborare un parere in merito a «La scadenza del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio»;

considerando il progetto di parere (CdR 489/99 riv.1) adottato in data 2 febbraio 2000 dalla Commissione 1. Relatori: Mernizka [Membro del Landtag del Nordrhein-Westfalia (D, PSE)] e Robert Collignon [Ministro per le questioni bilancio, cultura e sport del governo della comunità francofona (B, PSE)];

considerando la risoluzione sulla crescita e l'occupazione adottata dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, che invita la Commissione a presentare proposte appropriate per garantire che alla scadenza del Trattato CECA, nel 2002, gli introiti provenienti dalle riserve ancora esistenti siano utilizzati per un fondo di ricerca relativo ai settori carbo-siderurgici;

considerando la comunicazione della Commissione del 10 ottobre relativa alla scadenza del Trattato che istituisce la CECA — Attività finanziarie (COM(97) 506 def.);

considerando la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 20 luglio 1998 relativa alla scadenza del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio<sup>(1)</sup>;

considerando la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 21 giugno 1999 relativa alla scadenza del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio<sup>(2)</sup>;

considerando il rapporto del Parlamento europeo sul progetto di bilancio per il funzionamento della CECA nel 2000 (SEC(1999) 0803-C5-9917/1999);

considerando le risoluzioni del comitato consultivo CECA sulla scadenza della CECA, ed in particolare quelle del 25 marzo 1999, del 2 aprile 1998, del 10 ottobre 1997, dell'8 novembre 1996 e del 28 maggio 1995,

ha adottato il presente parere nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria in data 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 13 aprile).

## 1. Introduzione

1.1. Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Trattato CECA), entrato in vigore il 23 luglio 1952, ha segnato l'inizio dell'unificazione politica ed economica dell'Europa, un processo che mediante i Trattati successivi ed i loro ulteriori sviluppi ha portato all'attuale Unione europea. Con il Trattato CECA gli Stati fondatori intendevano porre termine alle loro rivalità secolari, creare e garantire una pace durevole nel continente ed aumentare il benessere delle loro popolazioni. L'industria europea del carbone e dell'acciaio ha pertanto svolto un ruolo di pioniere per l'integrazione europea.

1.2. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha svolto sino in fondo tale compito, offrendo un contributo

decisivo alla creazione ed al mantenimento della pace e dell'integrazione politica e sociale in Europa, e creando le basi per ulteriori passi in direzione dell'unificazione del continente. Il Trattato CECA ha introdotto un quadro normativo di riferimento per la ristrutturazione dell'industria del carbone e dell'acciaio ed ha dato sino ad oggi buona prova di sé in quanto strumento flessibile ed efficace per la gestione della ristrutturazione economica e sociale delle industrie carbo-siderurgiche e delle regioni europee nelle quali esse operano, anche se tutta una serie di strumenti di politica economica da esso previsti non vengono più applicati da anni. Il livello di integrazione del Trattato CECA, supera talvolta notevolmente quello del Trattato sull'Unione.

1.3. Il Trattato CECA ha fissato un quadro per il dialogo e per una collaborazione orientata al consenso tra datori di lavoro, lavoratori e consumatori nel contesto delle decisioni economiche e sociali che interessano il settore carbo-siderurgico. In tal modo è stato in gran parte possibile superare

<sup>(1)</sup> GU C 247 del 7.8.1998, pag. 5.

<sup>(2)</sup> GU C 190 del 7.7.1999, pag. 1.

mediante accordi sociali i difficili processi di adeguamento settoriale e regionale. Il Trattato CECA ha quindi funzionato per certi versi anche da prototipo per il modello economico europeo.

1.4. In tutti gli Stati dell'Unione esistono imprese carbo-siderurgiche, sottoposte al Trattato CECA, ma la loro importanza varia a seconda dello Stato membro. La maggior parte dei paesi candidati all'adesione possiede un settore carbo-siderurgico relativamente esteso.

1.5. L'estrazione carbonifera e l'industria siderurgica si trovano ormai da parecchi anni in un processo d'adeguamento strutturale violento e assai difficile, soprattutto per gli occupati del settore. Tale processo continuerà anche nel corso dei prossimi anni e verrà ulteriormente aggravato dall'adesione dei nuovi paesi dell'Europa centrale ed orientale, nei quali assumerà proporzioni drammatiche. Gli enormi mutamenti che dovranno affrontare le industrie carbo-siderurgiche dei paesi candidati rappresentano per l'Unione europea una sfida particolarmente difficile.

1.6. L'industria del carbone e quella siderurgica hanno un notevole grado di concentrazione regionale. Lo sviluppo economico complessivo delle regioni interessate dipende in misura elevata dai processi di adeguamento strutturale nei due settori in questione. La CECA, con le sue misure di accompagnamento sociale e regionale ha riconosciuto l'enorme responsabilità di questi due settori per lo sviluppo regionale. Pertanto anche il Comitato delle regioni deve esaminare la scadenza del Trattato CECA e le sue conseguenze per le regioni.

## 2. Questioni sollevate dalla scadenza del Trattato CECA

Il Trattato CECA, entrato in vigore nel 1952, ha una durata limitata a 50 anni, ed avrà termine il 23 luglio del 2002. A partire da tale data le industrie carbo-siderurgiche verranno in linea di principio sottoposte alle disposizioni del Trattato sull'Unione. Pur essendo stato possibile chiarire del tutto o in gran parte una serie di questioni connesse alla scadenza del Trattato CECA e all'inserimento dei due settori nel campo di validità del Trattato sull'Unione, sussistono ancora una serie di questioni irrisolte o aperte.

### 2.1. Utilizzazione delle riserve finanziarie CECA

2.1.1. Costituendo una riserva per garantire le proprie attività di prestito la CECA ha creato un notevole patrimonio, la cui utilizzazione al termine del Trattato CECA deve venire ora decisa. Tale patrimonio si è costituito autonomamente, a partire da un prelievo sulla cifra di affari delle imprese del settore carbo-siderurgico. Il prelievo è stato percepito sino al 1° gennaio 1998. Non sono disponibili calcoli precisi circa le dimensioni del patrimonio, né circa quanto resterà della riserva alla scadenza definitiva del trattato CECA, nel 2002. La Commissione attualmente ritiene che alla scadenza del Trattato CECA il patrimonio rimanente ammonterà all'incirca a 1,25 miliardi di euro. L'ammontare definitivo dipende anche dal tipo di iniziative che la CECA dovrà ancora finanziare con il proprio bilancio sino al 2002.

2.1.2. Il Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno ha chiesto alla Commissione di presentare proposte adeguate per permettere l'impiego dei fondi ancora in riserva dopo la scadenza del Trattato CECA nel 2002 a favore di un fondo di ricerca a beneficio dei settori connessi all'industria carbo-siderurgica. Il Consiglio dei Ministri ha chiesto, mediante la risoluzione del 20 luglio 1998, che il patrimonio della CECA venga destinato ad un fondo separato dagli altri fondi comunitari, amministrato dalla Commissione e impiegato in maniera finalizzata per un programma di ricerca a favore dell'industria carbo-siderurgica e dei settori connessi. In un documento di lavoro del 16 novembre 1998 la Commissione ha valutato gli aspetti giuridici e finanziari della proposta, esaminando anche la questione del futuro coinvolgimento dei paesi candidati all'adesione, i quali non hanno contribuito alla costituzione del patrimonio della CECA. Con la risoluzione del 21 giugno 1999 il Consiglio dei ministri ha ribadito che i beni attivi e passivi della CECA debbono passare alle rimanenti Comunità, ma che dovranno venir amministrati separatamente dagli altri fondi e venir impiegati in maniera finalizzata per un fondo di ricerca a beneficio dell'industria carbo-siderurgica. I risultati di tale ricerca andrebbero resi accessibili all'industria carbo-siderurgica dei PECO (trasferimenti di tecnologia).

2.1.3. Il Comitato si compiace che l'impostazione scelta garantisca l'impiego del patrimonio CECA, accumulato dalle imprese del settore carbo-siderurgico, a favore di queste medesime imprese, che hanno dovuto a lungo sopportare l'onere finanziario particolare rappresentato dal prelievo della CECA, ed hanno quindi il legittimo diritto di poter utilizzare tali fondi anche dopo la scadenza del Trattato CECA.

2.1.4. Il Comitato ritiene tuttavia opportuno che la Commissione garantisca la massima trasparenza possibile circa l'ammontare del patrimonio della CECA al momento dello scadere del Trattato, ed elabori un bilancio conclusivo dell'intera situazione patrimoniale, attiva e passiva, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio che costituisca al tempo stesso il bilancio iniziale del nuovo fondo speciale che la Commissione amministrerà. Il finanziamento delle iniziative in corso sino alla scadenza del Trattato non deve intaccare il patrimonio a tal punto da non permettere al futuro fondo di svolgere i compiti previsti. Tali spese non debbono inoltre venir considerate obbligatorie, e dovranno venir stanziare senza tener conto del principio di stabilizzazione di bilancio enunciato dal Consiglio europeo di Berlino nel 1999. Il Comitato giudica inoltre necessario definire esattamente quali siano i settori connessi all'industria carbo-siderurgica che potranno beneficiare delle iniziative finanziate mediante le riserve CECA, e sottolinea che in tale contesto non deve essere possibile aggirare l'obbligo di un impiego finalizzato a favore dell'industria carbo-siderurgica. Vanno anche precisati i limiti esatti dei finanziamenti provenienti dalle riserve CECA relativamente alla natura ed agli obiettivi delle iniziative avviate. Va trovata una soluzione equa anche per quanto riguarda il coinvolgimento dei paesi candidati all'adesione.

## 2.2. *Promozione della ricerca*

2.2.1. La promozione della ricerca ha nella Comunità europea del carbone e dell'acciaio una tradizione assai più antica di quella della CE (mediante il programma quadro di ricerca) e si differenzia notevolmente da quest'ultima sia in termini di finalità che di amministrazione. Il programma CECA non è rivolto esclusivamente alla ricerca avanzata, bensì articolato su basi tematiche più ampie. Tale promozione, con una quota compresa tra il 10 ed il 15 % dell'intera spesa di ricerca dell'industria carbosiderurgica della Comunità, possiede nel settore un'importanza assai maggiore di quella che detiene la promozione alla ricerca della Comunità negli altri settori. La sua importanza è ancor più grande per la ricerca delle tecnologie di estrazione del carbone. Promuovendo la ricerca la CECA ha pertanto contribuito considerevolmente al miglioramento della capacità competitiva del settore carbosiderurgico sul piano tecnologico. Questo tipo di ricerca più applicata e più vicina al mercato dovrebbe continuare anche dopo la scadenza del Trattato CECA e non dovrebbe essere ostacolato dalla politica di concorrenza dell'UE.

2.2.2. La decisione di impiegare le riserve CECA a favore della ricerca nel settore carbosiderurgico ha posto le premesse per continuare un sostegno specifico alla ricerca per le imprese dei due settori. Bisognerà ora mantenere le procedure decisionali di stanziamento dei fondi esistenti, che hanno dato buona prova di sé. Dovrà continuare anche la ricerca relativa alle misure sociali di accompagnamento, compresa la sicurezza sul lavoro nell'industria del carbone ed in quella dell'acciaio, nonché la ricerca relativa agli aspetti ambientali ed alle misure di risanamento delle aree industriali compromesse, integrandola il più strettamente possibile alla ricerca tecnologica. Le procedure sugli stanziamenti destinati alla ricerca dovrebbero essere compatibili con i principi alla base delle politiche dell'Unione per l'ambiente. La ricerca effettuata nel settore della carbosiderurgia grazie ai fondi dell'Unione deve contribuire all'obiettivo di una miglior tutela ambientale.

2.2.3. Le industrie del carbone e dell'acciaio hanno, come tutte le altre industrie, il diritto di partecipare al programma quadro di ricerca finanziato dal bilancio generale della Comunità. Le riserve speciali costituite dalle imprese del settore carbosiderurgico e la particolare promozione della ricerca che queste permetteranno non debbono comportare discriminazioni nel programma quadro di ricerca. Il Comitato sostiene inoltre le proposte della Commissione affinché una parte dei fondi dell'Unione siano rivolti alla ricerca RES.

## 2.3. *Normative in materia di sussidi*

2.3.1. In seguito alle caratteristiche dei beni prodotti ed alle specifiche condizioni di mercato (l'industria siderurgica, a carattere ciclico, possiede prodotti omogenei la cui sensibilità ai prezzi è estremamente elevata su di un mercato che registra una sovraccapacità a livello mondiale, nell'industria del carbone il contributo all'approvvigionamento delle fonti di energia locali avviene in condizioni di costo sfavorevoli) l'industria del carbone e quella dell'acciaio sono sottoposte a situazioni concorrenziali particolari, che impongono una normativa specifica in materia di aiuti.

2.3.2. Il Trattato CECA proibisce le sovvenzioni al settore carbosiderurgico. L'assegnazione di aiuti all'industria del carbone o a quella dell'acciaio comporta disposizioni di deroga. Il Trattato CECA offre, all'articolo 95, una base per questo tipo di autorizzazioni. Alla scadenza del Trattato CECA le industrie carbosiderurgiche della Comunità verranno integralmente sottoposte alle normative del Trattato sull'Unione riguardanti gli aiuti. Tali disposizioni rappresentano in principio una base adeguata. Le imprese, i sindacati e gli Stati membri interessati hanno tuttavia da tempo segnalato che sulla base di tali disposizioni debbono essere creati per tempo strumenti di monitoraggio efficaci e vincolanti, adeguati alle condizioni di entrambi i settori industriali.

2.3.3. La Commissione ha elaborato il quadro per tali deroghe per il settore del carbone, con l'accordo unanime del Consiglio espresso in una serie di decisioni, l'ultima delle quali, in data 28 dicembre 1993, riguarda il periodo 1° gennaio 1994-23 luglio 2002, definendo quindi le possibilità di assegnazione di aiuti pubblici nel settore. In tal modo la Commissione ha riconosciuto la necessità che il carbone continui a contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione europea, per limitare la crescente dipendenza dalle importazioni di combustibili. Ciò tuttavia sarà possibile solo mediante aiuti pubblici.

2.3.4. Il Comitato delle regioni ritiene necessario avviare una riflessione su di un'eventuale revisione del sistema degli aiuti del Trattato CE per introdurvi un esplicito riferimento al settore del carbone. Tuttavia anche in mancanza di tale revisione è urgente adottare le necessarie misure per inquadrare specificamente gli aiuti nel settore del carbone mediante un regolamento del Consiglio, conformemente all'art. 89. La Commissione tuttavia non ha sinora presentato alcuna proposta al riguardo. Il Comitato ritiene necessario che venga presentata una proposta al più presto, e comunque prima della scadenza del Trattato CECA, allo scopo di fornire alle imprese la certezza necessaria per pianificare il futuro.

2.3.5. L'industria siderurgica si trova in un contesto concorrenziale diverso. In passato si sono spesso registrate delle rovinose corse alle sovvenzioni. Per contrastare tali sviluppi il Consiglio dei Ministri dell'Unione, su proposta della Commissione, ha deciso già molti anni or sono un codice normativo riguardante gli aiuti alla siderurgia, modellato sulle basi giuridiche del Trattato CECA. Questo codice, che prevede una proibizione degli aiuti con deroghe previste solamente per i settori ricerca, sviluppo, ambiente e sociale, deve ora venir armonizzato con le disposizioni del Trattato CE riguardanti la concorrenza.

2.3.6. Nel frattempo la Commissione ha presentato una proposta di quadro comunitario per gli aiuti pubblici all'industria siderurgica, che continua essenzialmente a mantenere le severe disposizioni in materia di aiuti previste dal codice in vigore, pur prevedendo alcuni adeguamenti verso l'impostazione sistematica dei controlli degli aiuti previsti dal Trattato CE. Anche in tale contesto merita riflettere sull'utilità di un regolamento del Consiglio sulla base dell'art. 89 del Trattato.

## 2.4. Strumenti di regolazione

2.4.1. Il Trattato CECA contiene una notevole quantità di strumenti di regolazione, volti a garantire il funzionamento del mercato nel settore carbo-siderurgico, i quali si differenziano in parte considerevolmente dai corrispondenti strumenti del Trattato CE. Tali strumenti riflettono in parte le particolari condizioni di mercato delle industrie del settore, come ad esempio un comportamento congiunturale assai irregolare, ma in parte rispecchiano anche l'impostazione fondamentalmente diversa in materia di politica economica esistente al momento della stipulazione dei Trattati. Con la scadenza del Trattato CECA è necessario sottoporre le industrie carbo-siderurgiche agli strumenti di regolazione previsti dal Trattato CE.

2.4.2. Il Comitato ritiene che in tale contesto vadano salvaguardati gli strumenti CECA che hanno dato ottima prova di sé in passato e che continuano ad essere necessari per un funzionamento ottimale e possibilmente senza intoppi dei mercati del settore. Tra questi figurano i particolari strumenti statistici, che in un settore economico di prodotti omogenei hanno un'importanza diversa rispetto agli altri settori economici, e che potrebbero venir continuati a complemento del programma statistico esistente di Eurostat, nonché la possibilità per le imprese di adottare misure volontarie di crisi. A tal scopo va predisposto quanto necessario nel quadro del diritto comunitario. Bisogna evitare che l'elevato livello di acquis comunitario delle industrie CECA possa venir diminuito in aree nelle quali ha dato ottima prova di sé. A questo proposito è importante sottolineare la necessità di tenere adeguatamente conto delle conseguenze degli eventi a livello OMC e a livello di relazioni commerciali tra l'UE e gli USA.

## 2.5. Obiettivi di politica energetica

2.5.1. È nell'interesse europeo salvaguardare un'industria del carbone sostenibile dal punto di vista economico complessivo, poiché ciò può contribuire a limitare la crescente dipendenza dell'Unione dalle importazioni di energia.

2.5.2. Il carbone va preso in considerazione anche nel contesto delle azioni comunitarie di politica energetica, cosa che sinora è avvenuta soltanto in parte. È necessaria una strategia comunitaria positiva a favore del carbone, che evidenzii i vantaggi a lungo termine di uno sfruttamento sostenibile del carbone e del suo impiego, sottolineando il valore globale delle moderne tecnologie europee del carbone. Ciò è necessario anche nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione.

2.5.3. Senza voler riaprire il dibattito sulla creazione di una base giuridica per la politica europea dell'energia, evocata nel corso dei negoziati per i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, il Comitato ritiene che l'integrazione del carbone al Trattato CE rappresenti un'occasione per riconoscere la legittimità, nel Trattato CE, dell'obiettivo della sicurezza di approvvigionamento.

## 2.6. Misure di accompagnamento: politica sociale

2.6.1. Il processo di adeguamento strutturale del settore carbo-siderurgico continuerà anche dopo lo scadere del Trattato CECA nel 2002, e verrà ulteriormente accelerato dell'adesione dei nuovi Stati all'Unione. Sinora era possibile disporre dei fondi del bilancio CECA per le misure di adeguamento, qualificazione e riqualificazione, ma con lo scadere del Trattato CECA viene a mancare la base giuridica impiegata in passato. Ciò mette in pericolo la continuazione dopo il 2002 degli aiuti sociali all'adeguamento, condizione per una soluzione accettabile dal punto di vista sociale delle modificazioni strutturali nelle industrie carbo-siderurgiche. Nel contesto dei drammatici e prossimi cambiamenti delle industrie del settore nei PECO candidati all'adesione non sarà quindi possibile offrire alcuna prospettiva di ottenere un aiuto comparabile.

## 2.7. Misure di accompagnamento: politica regionale

2.7.1. Per la politica regionale di accompagnamento la CECA ha per lungo tempo reso disponibili prestiti a tasso di interesse ridotto per creare nuovi posti di lavoro nei settori diversi da quello carbo-siderurgico. Tale politica ha avuto termine il 31 dicembre 1996. Gran parte delle località delle industrie del carbone e dell'acciaio rientrano nelle aree ammesse a ricevere il sostegno dei fondi strutturali dell'obiettivo 1 oppure 2. In tali aree di conseguenza possono intervenire gli aiuti europei destinati a misure di accompagnamento alle ristrutturazioni nel settore carbo-siderurgico ed alla creazione di nuovi posti di lavoro in altri settori economici. Tuttavia va constatato che una quantità considerevole di regioni europee hanno perso l'aiuto sinora percepito dall'Unione per le loro imprese del settore carbo-siderurgico in seguito al minor numero di aree che possono beneficiare di aiuto e dato che le iniziative comunitarie Resider e Rechar hanno avuto termine il 31 dicembre 1999. Pertanto anche in tali regioni nei prossimi anni potrebbero verificarsi preoccupanti problemi di adeguamento strutturale.

2.7.2. La Commissione dovrebbe quindi, nell'ambito dei plafond di popolazione stabiliti per le aree degli obiettivi 1 e 2, reagire in maniera flessibile a tali sviluppi e procedere ove necessario a correggere gli elenchi delle aree cui sono destinati gli aiuti. Inoltre la Commissione dovrebbe stimolare la cooperazione tra le regioni a carattere carbo-siderurgico, inter alia nel contesto di Interreg, capitolo C, ad esempio per lo scambio di esperienze circa esempi pratici coronati da successo, coinvolgendo anche le regioni che non fruiscono del sostegno degli obiettivi 1 o 2.

## 2.8. Dialogo sociale

2.8.1. Un elemento centrale del Trattato CECA è il dialogo sociale, istituzionalizzato nel «Comitato consultivo» dei rappresentanti dell'industria, dei datori di lavoro e dei consumatori. Tale strumento non solo è stato, ed è, efficace nel consigliare la Commissione, ma ha anche favorito la disponibilità alla cooperazione ed ha contribuito allo sviluppo di una specifica

cultura del consenso nell'industria carbosiderurgica, che può servire da esempio soprattutto per i PECO, nel contesto delle ristrutturazioni previste in tali paesi. In un rapporto di partenariato ottimale, il coinvolgimento delle autorità regionali nel dialogo sociale potrebbe costituire un valore aggiunto.

2.8.2. Il Comitato ritiene che tale dialogo debba venir adeguatamente continuato sotto forma istituzionalizzata. A tal scopo è necessario che per le questioni carbosiderurgiche venga previsto un obbligo di consultazione ed un diritto di iniziativa. La Commissione dovrebbe proporre una base giuridica appropriata dopo aver consultato entrambi i settori.

## 2.9. *L'industria carbosiderurgica nell'Europa centrale ed orientale*

2.9.1. I prossimi drammatici cambiamenti nell'industria del settore nei PECO candidati all'adesione rappresentano per l'Unione europea una sfida del tutto particolare e pressoché concomitante allo scadere del Trattato CECA. In tali paesi la ristrutturazione dell'industria del carbone e dell'acciaio dovrà venir notevolmente accelerata per poter aderire all'Unione. Le imprese e le organizzazioni sindacali di entrambi i settori, ed anche le attuali regioni di produzione carbosiderurgica della Comunità sono pronte ad aiutare gli Stati e le regioni dei paesi candidati e la Commissione a rispondere a questo difficile compito.

2.9.2. Nell'ambito del processo di ampliamento è utile chiedersi quali siano i parametri esatti dell'acquis comunitario che i paesi candidati dovranno immediatamente adottare per il settore carbosiderurgico. Prima dell'apertura di negoziati specifici in materia sarà opportuno elaborare una posizione chiara e globale circa le condizioni di deroga che potrebbero essere accordate ai paesi candidati in materia di concorrenza.

2.9.3. Il Comitato chiede alla Commissione, al Consiglio ed al Parlamento europeo di prevedere nell'ambito dei propri programmi a favore dei PECO e per la preparazione all'adesione fondi sufficienti per accompagnare il processo di ristrutturazione ed adeguamento delle industrie carbosiderurgiche. Si deve tener conto della necessità di aiutare tale settore anche nel contesto degli aiuti amministrativi destinati a questi paesi e dei programmi volti a favorire la cooperazione regionale, come ad esempio Interreg III, Capitolo C e l'ISPA (strumento strutturale di preadesione).

## 2.10. *Protezione dell'ambiente*

Le industrie del settore carbosiderurgico provocano da sempre significativi danni ambientali e causano inoltre rilevanti emissioni di CO<sub>2</sub>. Sono state adottate disposizioni di tutela ambientale, conformemente al Trattato CE, in particolare per limitare l'emissione di gas ad effetto serra. Il Comitato ritiene necessario estendere tali norme ai settori carbosiderurgici allorché questi verranno integrati nel Trattato CE.

## 2.11. *Aspetti istituzionali*

Il Comitato ritiene necessario chiedersi quali esatte modifiche dovranno venir apportate al Trattato CE per tener conto dell'integrazione dei settori sottoposti al Trattato CECA. Bisognerebbe prevedere l'applicazione di eventuali misure provvisorie. Le modifiche apportate dovrebbero comunque tener conto di determinati aspetti particolari del settore carbosiderurgico come l'imperativo della sicurezza dell'approvvigionamento, il sistema di aiuti, l'aspetto finanziario ed eventualmente la salvaguardia di determinati poteri della Commissione.

## 3. **Conclusioni**

3.1. Il Comitato constata che la Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha favorito la pace in Europa ed ha dato un contributo decisivo alla sua salvaguardia, all'integrazione politica ed economica ed all'aumento del benessere, conseguendo appieno i propri obiettivi originari. La CECA ha in particolare facilitato considerevolmente la ristrutturazione delle industrie carbosiderurgiche, aiutando a gestire il cambiamento sul piano sociale.

3.2. Il Comitato ritiene che con lo scadere del Trattato CECA, il 23 luglio 2002, la continua e notevole pressione alla ristrutturazione porrà una serie di difficili problemi e questioni economiche e sociali per l'industria del settore, cui sarà necessario trovare una soluzione.

3.3. Il Comitato è consapevole del fatto che le disposizioni straordinarie verranno ad avere termine, come previsto, con lo scadere del Trattato CECA, e che non verranno prolungate, mentre il settore carbosiderurgico verrà integrato al Trattato CE. Il Comitato ritiene che il maggior livello d'integrazione previsto dal Trattato CECA rispetto a quello CE debba essere mantenuto per l'industria carbosiderurgica nei settori nei quali ha dato buona prova di sé, creando a tal scopo, ove opportuno, un'adeguata base giuridica conformemente al Trattato CE. In tale contesto si deve tener conto anche della lignite, conformemente agli obiettivi dell'Unione in materia di politica dell'energia.

3.4. Il Comitato esprime soddisfazione per il previsto trasferimento del patrimonio CECA in un fondo speciale che verrà amministrato dalla Commissione, mediante il quale dovrebbero venir finanziati i progetti di ricerca delle imprese del settore, compresa la ricerca relativa alle misure scientifiche, tecniche, ambientali e sociali di accompagnamento. Il Comitato ritiene necessario ed urgente ottenere la massima trasparenza circa l'ammontare del patrimonio CECA, e propone a tal scopo di preparare un bilancio di chiusura che rappresenti al tempo stesso il bilancio di apertura del fondo speciale. I progetti che la CECA dovrà finanziare sino allo scadere definitivo del Trattato non debbono intaccare il patrimonio dell'istituzione a tal punto da rendere impossibile che il fondo speciale possa portare a termine i compiti che gli verranno affidati.

3.5. Accanto al sostegno particolare per la ricerca finanziato mediante il patrimonio della CECA, le industrie del settore carbosiderurgico hanno anche il legittimo diritto di partecipare pienamente al programma quadro di ricerca dell'Unione. Il Comitato ritiene che la ricerca nei settori del carbone e dell'acciaio, finanziata dall'UE, dovrebbe essere compatibile con altri obiettivi dell'UE, in particolare nel campo della protezione dell'ambiente. In tale contesto si dovrebbe destinare una parte dei fondi generali dell'UE per la ricerca alle fonti rinnovabili di energia.

3.6. Il Comitato ritiene che le disposizioni del Trattato CE per il controllo degli aiuti pubblici rappresentino in linea di massima una base adeguata per creare uno strumento di monitoraggio per le normative in materia di aiuti a favore delle industrie del carbone e della siderurgia. È opportuno chiedersi se i regolamenti del Consiglio, conformemente all'art. 89, possano rappresentare una base giuridica adeguata.

3.7. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di elaborare un nuovo codice per gli aiuti alla siderurgia basato sul Trattato CE, che continui a proibire severamente gli aiuti pubblici, conformemente alla particolare situazione del settore, per evitare il verificarsi di una corsa rovinosa alle sovvenzioni nazionali.

3.8. Il Comitato chiede alla Commissione di presentare per tempo, prima del 2002, una proposta accettabile relativa alla regolamentazione degli aiuti che riguardi anche l'industria del carbone. Tale proposta deve tener conto dell'interesse europeo al mantenimento di un'industria del carbone autonoma ed efficace. Il Comitato chiede alla Commissione di presentare al più presto una comunicazione sulla situazione riguardante il sistema degli aiuti al settore del carbone e, ove necessario, proposte di modifica a tale sistema.

3.9. A parere del Comitato debbono venir conservati gli strumenti politici di regolazione del Trattato CECA che hanno dato buona prova di sé per il funzionamento ottimale e senza intoppi dell'industria carbosiderurgica, tra i quali figurano le informazioni statistiche e la possibilità di misure di crisi

volontarie. Il Comitato chiede alla Commissione di elaborare a tal scopo, consultandosi con i due settori, una base giuridica adeguata sulle basi del Trattato CE.

3.10. Il Comitato constata che con la scadenza del Trattato CECA verranno meno le basi giuridiche per il finanziamento delle misure sociali di accompagnamento, conformemente all'art. 56. Si tratta di un finanziamento che sinora aveva carattere fondamentale per i progetti sociali nei due settori interessati. Il Comitato chiede pertanto alla Commissione ed agli Stati membri di prevedere misure adeguate da parte del Fondo sociale europeo (FSE), nel contesto dell'elaborazione dei nuovi documenti programmatici per il periodo 2000-2006, allo scopo di accompagnare il processo di adeguamento sociale del settore carbosiderurgico. In previsione dell'ampliamento è inoltre molto urgente indirizzare misure simili ai PECO.

3.11. Il Comitato constata con preoccupazione che la minor estensione delle aree che possono beneficiare di aiuto conformemente agli obiettivi 1 e 2 dei fondi strutturali, ed il termine delle iniziative comunitarie Resider e Rechar, il 31 dicembre 1999, fanno sì che alcune regioni ed aree in futuro non otterranno alcun aiuto dalla politica regionale dell'Unione.

3.12. Il Comitato ritiene che il dialogo sociale effettuato nel comitato consultivo possa servire da modello per la cooperazione tra rappresentanti dell'industria, lavoratori e consumatori, e chiede alla Commissione di presentare una proposta per il mantenimento di tale comitato, che preveda anche un obbligo formale di consultazione.

3.13. Secondo il Comitato l'adesione dei nuovi Stati membri dell'Europa centrale ed orientale ed i drammatici cambiamenti che ciò comporterà per l'industria carbosiderurgica rappresentano una sfida del tutto particolare per l'intera Unione europea. Il Comitato ritiene necessario tener conto delle esperienze effettuate nelle regioni carbosiderurgiche degli attuali Stati membri in risposta al processo di ristrutturazione. Tale aspetto va integrato nei programmi per la preparazione all'adesione.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito:**

- alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla “Quinta relazione sull’attuazione del pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni”», ed
- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “Verso un nuovo quadro per l’infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati — Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni”»

(2000/C 226/15)

**IL COMITATO DELLE REGIONI,**

viste la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Quinta relazione sull’attuazione del pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni (COM(1999) 537 def.), e la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso un nuovo quadro per l’infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati — Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni (COM(1999) 539 def.);

vista la decisione della Commissione in data 15 novembre 1999, di consultare il Comitato sull’argomento conformemente al disposto dell’articolo 265, primo paragrafo, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione dell’Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999 di attribuire l’elaborazione del parere alla Commissione 3, «Reti transeuropee, trasporti, società dell’informazione»;

visto il progetto di parere (CdR 520/99 riv. 1) adottato dalla Commissione 3, il 4 febbraio 2000 (Relatore: Koivisto, FI/PES),

ha adottato il 13 aprile, nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Obiettivi delle comunicazioni**

- a) *Quinta relazione sull’attuazione del pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni* (COM(1999) 537 def.)

**1.1. La comunicazione:**

- esamina l’applicazione della normativa sulle telecomunicazioni;
- analizza il modo in cui le norme di recepimento nazionale applicano tali disposizioni;
- presenta una rassegna dell’evoluzione dei mercati delle telecomunicazioni;
- presenta un sommario dei principali ostacoli al completamento del mercato unico;
- illustra alcuni elementi di cui si dovrà tenere conto nel processo di revisione della normativa sulle telecomunicazioni in particolare e sull’intero settore delle comunicazioni in generale.

- b) *Verso un nuovo quadro per l’infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati* (COM(1999) 539 def.)

1.2. La comunicazione presenta un esame della normativa dell’Unione europea nel settore delle telecomunicazioni e propone le grandi linee di un nuovo quadro per l’infrastruttura delle comunicazioni ed i servizi correlati.

**2. Il parere del Comitato; situazione generale del mercato delle telecomunicazioni**

2.1. Il Comitato approva gli obiettivi politici generali presentati dalla Commissione, i principi dell’intervento normativo e la struttura del nuovo quadro normativo. In particolare ritiene importante la posizione della Commissione secondo cui il nuovo quadro normativo dovrebbe rafforzare la concorrenza in tutti i segmenti del mercato, soprattutto a livello locale e regionale.

2.2. Il Comitato aderisce ai principi enunciati nelle comunicazioni ed in particolare al fatto che il nuovo quadro normativo va progettato in modo da coprire i nuovi mercati dinamici ed in gran parte imprevedibili, che contano molti più operatori di quelli attuali.

2.3. Il Comitato sottolinea, analogamente alla Commissione, che il nuovo quadro normativo dev'essere più elastico e operativamente più esteso, per consentire un adeguamento ai rapidi ed imprevedibili sviluppi tecnologici ed ai mutamenti del mercato che si ripercuotono su tutti gli altri settori della società.

2.4. Il Comitato ritiene assai positivo che nella quinta relazione si sia tenuto conto in modo più evidente della prospettiva regionale nell'esame degli effetti delle regolamentazioni sull'accessibilità e la tariffazione dei servizi.

2.5. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che in molti Stati membri l'attuazione della concorrenza a livello locale è di fatto solo teorica, e che, soprattutto nelle aree periferiche, i servizi spesso sono offerti in realtà da un'unica impresa. Il Comitato ritiene preoccupante il rapido e crescente divario tra le diverse regioni, e considera che il servizio universale e gli altri meccanismi analoghi sono troppo lenti per poter porre rimedio a tale divario, in particolare in mercati così dinamici.

2.5 bis Le ricerche esistenti indicano una chiara relazione fra le concentrazioni di attività economiche e la creazione di reti di telecomunicazione; ciò significa che l'infrastruttura delle telecomunicazioni costituisce un fattore concorrenziale di richiamo per le imprese. Inoltre, in base a questa interpretazione non è improbabile che esistano già o che si creino in futuro differenze non solo fra le regioni europee, ma anche al loro interno. Nello sviluppare la politica delle telecomunicazioni nell'UE sarà necessario tenere conto di questi dati, poiché tale politica ha implicazioni di rilievo sulla coesione sociale ed economica nei vari Stati membri. È inoltre importante che gli enti locali e regionali adottino, a seconda delle proprie competenze, misure efficaci per creare condizioni favorevoli alla costruzione di reti di telecomunicazioni.

2.6. Il Comitato auspica che alle prossime discussioni sull'attuazione dei mercati delle telecomunicazioni possano partecipare operatori provenienti da diversi Stati dell'Unione, da regioni diverse e con bisogni diversi, in modo da poter valutare la situazione competitiva reale.

2.7. Il Comitato, pur concordando con la Commissione sulla necessità di una base normativa più ampia per il settore delle comunicazioni in generale, desidera sottolineare che all'interno stesso delle telecomunicazioni sono presenti diversi

livelli che, data la loro struttura di mercato, richiedono approcci differenti. Per esempio, molti enti locali d'Europa, tra cui il più noto e più rilevante è Stoccolma, hanno installato o si sono dotati in altro modo di reti via cavo a banda larga e ad ampia copertura, poi messe, per quanto riguarda le apparecchiature e la rete, a disposizione praticamente di tutte le imprese. Così, sebbene ad un certo livello si stabilisca una sorta di monopolio, dal punto di vista degli utenti gli obiettivi generali europei dell'ampiezza dell'offerta e della economicità sono raggiunti in modo più efficace che con le situazioni competitive descritte nella comunicazione.

2.8. Data questa situazione, il Comitato auspica che la Commissione faccia uno sforzo più efficace per sottolineare le differenze tra il segmento di mercato relativo alle reti via cavo ed altri analoghi servizi infrastrutturali, ed il segmento relativo ai servizi rivolti specificatamente ai consumatori finali.

### **3. Il parere del Comitato; proposte di nuovi principi regolatori**

#### *3.1. Licenze ed autorizzazioni*

3.1.1. Il Comitato ritiene appropriati i principi esposti dalla Commissione per quanto riguarda la concessione di licenze ed autorizzazioni.

#### *3.2. Accesso e interconnessione*

3.2.1. Il Comitato, come già menzionato, nutre dei dubbi sul fatto che le misure presentate dalla Commissione possano permettere di raggiungere rapidamente gli obiettivi generali dell'Unione in materia di società dell'informazione, e considera preferibile una più netta differenziazione tra il mercato delle infrastrutture delle comunicazioni e quello dei servizi correlati.

3.2.2. Il Comitato ritiene importante che gli obblighi relativi alla libera scelta dell'operatore non incombano unicamente agli operatori di reti mobili con significativa forza di mercato, ma anche a tutti gli altri.

#### *3.3. Gestione dello spettro radio*

3.3.1. Il Comitato non ha osservazioni da fare sulla posizione della Commissione riguardo alla gestione dello spettro radio.

### 3.4. Servizio universale

3.4.1. Il Comitato desidera attirare l'attenzione della Commissione sul fatto che la libera concorrenza nel settore delle telecomunicazioni non favorisce allo stesso modo tutte le regioni, né al loro interno i diversi comuni che le compongono, e che il rapido sviluppo della tecnologia e dei mercati non fa che accentuare queste differenze, in quanto i nuovi servizi si concentrano laddove esiste un sufficiente volume di clienti. Il servizio universale si propone di assicurare a tutti i cittadini l'accesso alla società dell'informazione. Il Comitato ritiene pertanto che la posizione presentata nella Comunicazione debba essere monitorata periodicamente circa i risultati raggiunti e adeguata in maniera costante e tempestiva per garantire realmente l'accesso a tutti i cittadini. Al contempo occorre anche garantire lo sviluppo sociale, culturale ed economico delle zone meno abitate e contribuire così al radicamento della popolazione.

3.4.2. Contrariamente alla Commissione, il Comitato ritiene importante includere nell'attuale portata del servizio universale anche i servizi a larga banda, almeno come obiettivo politico. In questo modo si consentirebbe alle regioni più svantaggiate, o a parte di esse, di non perdere il passo rispetto alle nuove tecnologie per la mancanza di servizi avanzati di telecomunicazioni o per una messa a disposizione troppo tardiva. Ciò infatti comporterebbe un maggiore squilibrio rispetto alle regioni potenzialmente più sviluppate.

3.4.3. Il Comitato vuole anche richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che in tutte le regioni sono presenti utenti con esigenze diverse (ad esempio scuole, servizi sanitari, imprese e privati cittadini). Criteri di servizio universale efficaci dovrebbero tener conto anche degli utenti che non rientrano nella media.

3.4.4. A parte lo sviluppo del servizio universale, il Comitato invita a prestare la massima attenzione all'attribuzione di risorse, ricorrendo anche alle possibilità di finanziamento dell'UE, ai comuni ed alle altre autorità locali e regionali responsabili delle infrastrutture sociali generali per consentire la realizzazione dell'infrastruttura a larga banda necessaria nel rispettivo territorio. Tale infrastruttura sarebbe poi messa a disposizione dei diversi fornitori di servizi. Naturalmente, in tale contesto occorre privilegiare le regioni in cui il funzionamento del mercato non è soddisfacente e compensare finanziariamente il loro ritardo di sviluppo, in modo da consentire loro di svolgere questo nuovo ruolo al pari delle altre regioni.

### 3.5. Gli interessi di utenti e consumatori

3.5.1. Il Comitato chiede alla Commissione di garantire la tutela della *privacy* nelle misure relative alle più avanzate tecnologie di telefonia mobile.

### 3.6. Numerazione, denominazione ed indirizzamento

3.6.1. Il Comitato auspica che la portabilità del numero sia realizzata anche tra reti fisse e mobili.

### 3.7. Concorrenza

3.7.1. Il Comitato approva il chiarimento dei concetti di «posizione dominante» e di «significativa forza di mercato». Tuttavia bisogna tener presente che la situazione relativa alla posizione di mercato muta spesso radicalmente quando si passa dal livello comunitario o nazionale a quello regionale e locale. Il Comitato ritiene che le norme relative agli operatori con posizione dominante debbano potersi applicare, nei loro tratti essenziali, anche alle situazioni in cui il consumatore ha una sola alternativa per l'acquisto di un importante servizio di comunicazione.

### 3.8. Aspetti istituzionali

3.8.1. Il Comitato considera appropriata la proposta della Commissione di istituire un comitato per le comunicazioni, anche in considerazione della convergenza dei diversi settori della comunicazione e della telecomunicazione. Il campo di azione del suddetto comitato e del Gruppo ad alto livello deve potersi ampliare agevolmente, laddove il ravvicinamento dei settori avvenisse più rapidamente del previsto. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che la creazione di un ente di regolamentazione europeo non porterebbe un valore aggiunto rilevante.

3.8.2. Il Comitato ritiene fondamentale che le autorità nazionali di regolamentazione siano indipendenti, in quanto in molti Stati membri non si è ancora conclusa la transizione dai monopoli statali alla libera concorrenza.

## 4. Riepilogo

Il Comitato:

- approva gli obiettivi politici generali presentati dalla Commissione, i principi dell'intervento normativo e la struttura del nuovo quadro normativo. In particolare ritiene importante la posizione della Commissione secondo cui il nuovo quadro deve rafforzare la concorrenza in tutti i segmenti del mercato, soprattutto a livello locale.
- Ritiene che la posizione presentata nella comunicazione vada adeguata in maniera costante e tempestiva per garantire a tutti i cittadini l'accesso alla società dell'informazione.

- Sostiene fermamente la necessità che, oltre allo sviluppo del servizio universale, si attribuiscono rapidamente risorse, utilizzando anche le possibilità di finanziamento dell'UE, ai comuni ed alle altre autorità locali e regionali responsabili delle infrastrutture sociali, per consentire la realizzazione dell'infrastruttura a larga banda nei rispettivi territori. Tale infrastruttura sarebbe poi messa a disposizione dei diversi fornitori di servizi.
- Approva il chiarimento dei concetti di «posizione dominante» e di «significativa forza di mercato». Tuttavia bisogna tenere presente che la situazione relativa alla posizione di mercato muta spesso radicalmente quando si passa dal livello comunitario o nazionale a quello regionale e locale. Il Comitato ritiene che le norme relative agli operatori con posizione dominante debbano potersi applicare, nei loro tratti essenziali, anche alle situazioni in cui il consumatore ha una sola alternativa per l'acquisto di un importante servizio di comunicazione.
- Chiede alla Commissione di prestare particolare attenzione alla tutela della *privacy* nelle misure relative alle più avanzate tecnologie di telefonia mobile.
- Auspica che la portabilità del numero sia realizzata anche tra reti fisse e mobili.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

---

**Parere del Comitato delle regioni sulla «Relazione della Commissione al Consiglio europeo  
“Legiferare meglio 1999”»**

(2000/C 226/16)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE), ed in particolare l'articolo 5;

visto il Trattato di Amsterdam, e in particolare il Protocollo 7 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché la Dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria;

viste le conclusioni della Presidenza dell'11 dicembre 1999 (Helsinki) secondo le quali «Il Consiglio europeo accoglie con soddisfazione la relazione della Commissione dal titolo “Legiferare meglio” che conferma la priorità riservata ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità nonché l'applicazione integrale del pertinente protocollo del trattato»;

vista la Relazione della Commissione al Consiglio europeo dal titolo «Legiferare meglio 1999» (COM(1999) 562 def.);

vista la Risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 18 dicembre 1998 in merito alla Relazione della Commissione al Consiglio europeo intitolata «Legiferare meglio 1997»;

visto il proprio parere dell'11 marzo 1999 sul «Principio di sussidiarietà “Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! — Un appello del Comitato delle regioni”» (CdR 302/98 fin)<sup>(1)</sup>;

visto il proprio parere del 15 settembre 1999 in merito alla Relazione della Commissione al Consiglio europeo «Legiferare meglio 1998. Una responsabilità comune» (CdR 50/99 fin)<sup>(2)</sup>;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 17 novembre 1999, conformemente al disposto dell'art. 265, quinto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere al riguardo, e d'incaricare la Commissione «Affari istituzionali» della preparazione di detto documento;

visto il parere formulato dalla Commissione «Affari istituzionali» l'8 marzo 2000 (Relatore: Stoiber D-EPP) (CdR 18/2000 riv. 1);

considerando che il principio di sussidiarietà, ripreso nel 1992 dal Trattato di Maastricht nell'attuale articolo 5 del Trattato CE, è un principio di diritto che va ulteriormente sviluppato e che deve assicurare che le decisioni nell'Unione europea vengano prese vicino ai cittadini;

considerando che il principio di sussidiarietà, così come viene definito nei Trattati e nel Protocollo n. 7 del Trattato di Amsterdam, riguarda, conformemente al disposto dell'articolo 5, primo comma del Trattato CE, i settori che non sono di esclusiva competenza della Comunità e indica come salvaguardare tali competenze a livello comunitario, fermi restando l'acquis comunitario e l'equilibrio istituzionale;

considerando che, in un'Europa in cui per un numero crescente di settori UE è alla ricerca di risposte comunitarie, la rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà risulta oggi particolarmente importante al fine di tenere sufficientemente conto degli interessi delle regioni e dei comuni,

<sup>(1)</sup> GU C 198 del 14.7.1999, pag. 73.

<sup>(2)</sup> GU C 374 del 23.12.1999, pag. 11.

ha adottato, nel corso della 33ª sessione plenaria del 12/13 aprile 2000 (seduta del 13 aprile), il seguente parere.

## **1. Posizione del Comitato delle regioni in merito alla Relazione della Commissione**

1.1. Nella relazione «Legiferare meglio 1999» la Commissione si riferisce ai principi della sussidiarietà e della proporzionalità definendoli «un contesto in continua evoluzione» che va ulteriormente sviluppato.

1.2. Osserva tuttavia anche che il numero di settori che necessitano di regolamenti comunitari è in costante aumento. Fa quindi riferimento alle nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam, alla sanità pubblica e alla creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia decisa dopo il Consiglio di Tampere, e al settore alimentare.

1.3. Il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che debba essere possibile introdurre nuovi regolamenti comunitari sulla base delle disposizioni del Trattato. In questo caso occorre tuttavia porsi il problema di sapere se gli obiettivi fissati non possano essere realizzati ricorrendo a misure prese a livello nazionale e/o regionale. Anche nei settori menzionati dalla Commissione è possibile dare una risposta solo in funzione delle circostanze e delle esigenze.

1.4. Il Comitato considera, come la Commissione, che la sussidiarietà e la proporzionalità rivestiranno un'importanza ancora maggiore nella prospettiva dell'allargamento. Si pone la questione fondamentale delle implicazioni che esso avrà per le politiche comunitarie. Quanto più l'Unione si allargherà, tanto più sarà difficile definire ciò che deve essere veramente trattato a livello europeo e come realizzare efficacemente nuove forme di partnership tra i vari livelli di governo.

1.5. Malgrado i progressi fatti ed il proseguimento di tutti gli sforzi compiuti dalla Commissione, è sempre più palese che, a fronte delle nuove competenze che i Capi di governo attribuiscono alla Commissione e del previsto allargamento ad Est dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà e di proporzionalità non garantiscono che in futuro la legislazione europea si concentri sull'essenziale.

È pertanto necessario integrare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità con una definizione delle competenze che tenga conto delle capacità di intervento e di collaborazione dei vari enti territoriali e che possa essere modificata, se necessario, in funzione della quantità dei risultati ottenuti. Il principio di attribuzione limitata delle competenze è sancito dal Trattato (cfr. articolo 5, primo comma, del Trattato CE); le attuali

norme in merito alle competenze sono impostate in funzione dei compiti e degli obiettivi. In tale contesto il Comitato si è già più volte espresso a favore dell'apertura tempestiva di una discussione sulla ripartizione delle competenze, al fine di consentire alle regioni e agli enti locali di ampliare il loro margine d'azione.

La Conferenza intergovernativa deve trattare la questione della sussidiarietà e della proporzionalità e presentare proposte per ciascun settore. Laddove possibile, la necessità e la capacità di intervento dell'UE devono essere ridotte mediante il decentramento o alternative non legislative. L'autoregolamentazione e gli accordi volontari producono risultati ben superiori alla disciplina legislativa. In altri settori potrebbe essere necessario un maggiore intervento da parte dell'UE.

1.6. In base al Trattato CE, il principio di sussidiarietà non si applica nei settori di esclusiva competenza legislativa dell'UE. Dato che, in passato, nonostante tale limitazione, la Commissione europea ha interpretato in modo molto lato il concetto di «competenza esclusiva della Comunità» (Art. 5, primo comma, Trattato CE), c'è da preoccuparsi che, per effetto di tale prassi, la portata del principio di sussidiarietà risulti diminuita. Sarebbe pertanto opportuno definire in maniera vincolante nel Trattato o in un protocollo ad esso allegato le competenze esclusive della Comunità.

1.7. Il Comitato osserva inoltre che la clausola generale di cui all'articolo 308 era indubbiamente giustificata nella fase iniziale dell'integrazione, in quanto si proponeva di colmare le involontarie lacune nelle competenze e di assicurare un rapido conseguimento degli obiettivi dell'integrazione. L'articolo 308 del Trattato CE ha perso però ormai tale funzione e dovrebbe pertanto essere eliminato dal Trattato CE. Le regioni e gli enti locali chiedono che sia sostituito da una procedura semplificata di revisione dei Trattati che consenta di apportare le necessarie modifiche alle competenze nel rispetto dello stato di diritto e della legittimità democratica.

1.8. Una migliore delimitazione delle competenze dell'UE contribuirebbe non da ultimo a rendere più trasparenti le attuali responsabilità politiche per i cittadini, le regioni, gli Stati membri e gli stessi organi dell'UE. Disposizioni di attribuzione delle competenze delimitate con chiarezza accrescerebbero le possibilità di passare alla votazione a maggioranza in modo da determinare un complessivo miglioramento della capacità di azione dell'UE.

1.9. Secondo il Comitato, il diritto del Comitato e delle regioni dotate di competenze legislative di adire la Corte di Giustizia delle Comunità europee favorirebbe altresì il rafforzamento della sussidiarietà e della proporzionalità. Tale diritto contribuirebbe a rivalutare lo status del Comitato, assicurando il pieno rispetto dei suoi diritti e consentendo il

ricorso nei casi di violazione della sussidiarietà. Quanto alle regioni, il diritto di adire la Corte di Giustizia contribuirebbe a tutelare i loro poteri legislativi da interferenze illegittime. Con l'attribuzione al Comitato delle regioni del rango di istituzione conformemente al disposto dell'articolo 7 del Trattato CE si risolverebbe la questione senza bisogno di modificare l'articolo.

1.10. Un corretto esercizio della democrazia nell'UE non può prescindere dalla trasparenza dei Trattati e delle procedure decisionali e dalla loro intelligibilità per i cittadini. Al riguardo sono necessarie una razionalizzazione ed una semplificazione. Il Comitato appoggia quindi le proposte secondo cui i Trattati dovrebbero confluire in un solo testo composto di due sezioni:

- a) una sezione «costituzionale» o di base contenente un preambolo, gli obiettivi dell'Unione, i diritti fondamentali e le disposizioni relative alle istituzioni e alle modalità di attribuzione delle competenze, e che può essere modificata solo in sede di CIG; e
- b) una sezione che verta in particolare su questioni tecniche, procedurali o istituzionali, nella misura in cui esse possano essere disciplinate anche dal diritto secondario. Detta sezione può essere modificata in base ad una procedura comunitaria semplificata che non necessita di una Conferenza intergovernativa. La delega di competenze dagli Stati membri all'Unione europea richiede in ogni caso l'approvazione dei Parlamenti degli Stati membri.

1.11. Già nel proprio parere sulla relazione del 1998 sulla sussidiarietà il Comitato ha osservato che il principio di sussidiarietà è anche un principio regolatore delle relazioni tra l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti locali e che pertanto la definizione di cui all'articolo 5 dovrebbe applicarsi alle relazioni tra la Comunità, gli Stati membri e gli enti locali e regionali, senza pregiudicare il fatto che le relazioni tra gli enti locali e gli Stati sono disciplinate dai rispettivi sistemi costituzionali.

1.12. Il Trattato prevede, come desidera ribadire il Comitato, che le decisioni vengano prese ad un livello quanto più vicino possibile al cittadino, e questo livello non sempre coincide con il livello nazionale. Il principio di sussidiarietà va pertanto visto come principio della vicinanza al cittadino e dell'efficienza.

## **2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni in merito alla Relazione della Commissione**

2.1. Il Comitato si rammarica del fatto che la proposta formulata nel proprio parere in merito alla Relazione della Commissione «Legiferare meglio 1998. Una responsabilità comune» non sia stata finora accolta in altri documenti. Con tale proposta il Comitato si è pronunciato a favore di una divisione dei due settori di applicazione del principio di sussidiarietà e della proporzionalità da un lato e delle questioni concernenti la qualità formale dei testi dall'altro. Il Comitato ribadisce che questo approccio comune non è adatto a

promuovere un esame ed una discussione approfondita delle due tematiche in parola che, pur essendo di natura assai diversa, rivestono un'importanza decisiva per il ravvicinamento dell'Unione europea ai cittadini.

2.2. Il Comitato apprezza inoltre l'impegno dimostrato dalla Commissione europea nella Relazione «Legiferare meglio» di rispettare il principio di sussidiarietà e di proporzionalità nell'esercizio dei propri poteri legislativi e regolamentari, contribuendo con numerose proposte di codificazione all'abrogazione di un gran numero di atti legislativi. In tal modo ha anche contribuito all'abrogazione di interventi di regolamentazione che costituivano un'ingerenza nelle competenze regionali o comunali o che potevano manifestamente essere gestiti meglio dai livelli di amministrazione più prossimi al cittadino. Inoltre, per ciascuna delle proposte presentate dalla Commissione, occorre valutare le conseguenze finanziarie che saranno a carico degli Stati membri, e in particolare degli enti territoriali, nell'ambito dei settori di loro competenza.

2.3. Il Comitato si compiace del fatto che, conformemente al Protocollo del Trattato di Amsterdam, la Commissione si sforzi sempre più di scegliere una forma quanto più semplice possibile per le proprie misure e di operare nella stessa direzione nell'attuazione e nell'osservanza delle stesse.

2.4. La comprensione della legislazione comunitaria da parte dei suoi destinatari è essenziale in un'Europa che ci si augura più trasparente e più vicina al cittadino. Il Comitato approva pertanto gli sforzi compiuti dalla Commissione per redigere testi sempre più chiari, coerenti e senza ambiguità, al fine di garantire un'applicazione uniforme della legislazione in tutti gli Stati membri. Tale esigenza è ancora più forte se si considera che in ultima analisi i testi adottati sono spesso il prodotto di compromessi la cui trasposizione nelle legislazioni nazionali non è sempre agevole.

2.5. Secondo il Comitato, l'accordo interistituzionale sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria, adottato nel dicembre 1998, costituisce un passo avanti in questa direzione.

2.6. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe continuare ad impegnarsi in modo da semplificare quanto più possibile la legislazione. Dovrebbe inoltre agire per evitare che le proprie proposte vengano vanificate dai lavori nelle altre istituzioni.

2.7. Il Comitato prende atto con interesse del punto in cui la Commissione riferisce che il Consiglio ed il Parlamento non attuano in egual misura le sue proposte a favore della semplificazione delle disposizioni legislative o che le attuano in ritardo rispetto ai termini proposti. Sollecita pertanto il Consiglio ed il Parlamento a partecipare agli sforzi compiuti dalla Commissione per la semplificazione dei testi giuridici.

2.8. Secondo il Comitato, l'iniziativa SLIM (semplificare la legislazione del mercato interno) costituisce un'azione adatta a favorire la semplificazione. Il Comitato accoglie inoltre con favore l'esercizio di valutazione sviluppato dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri.

2.9. Il Comitato si compiace dell'iniziativa della Commissione intesa a proseguire l'aggiornamento (consolidamento) informativo che deve rispondere alle esigenze di tutti gli utilizzatori del diritto comunitario. Le informazioni disponibili sui supporti informatici Eur-Lex e Celex, che l'anno scorso hanno consentito di mettere a disposizione del pubblico i testi di circa 500 atti consolidati in tutte le versioni linguistiche, facilitano notevolmente il lavoro. Inoltre si sottolinea che la recente risistemazione del sito di Celex, pur aumentando la disponibilità dei formati accessibili, ha notevoli lacune sotto il

profilo dell'attenzione all'utente, in particolare per quanto attiene ai meccanismi di stampa dei documenti selezionati. Si ricorda a tale proposito il problema degli allegati sotto forma di tabelle, spesso indispensabili per l'interpretazione e l'applicazione della normativa stessa.

2.10. Al fine di rendere l'Unione europea più trasparente e comprensibile, e quindi di porla al servizio dei cittadini, risulta essenziale innanzitutto migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni sul diritto comunitario. Oltre agli opuscoli d'informazione e alle guide finora utilizzate, le nuove tecnologie offrono strumenti efficienti. La Commissione è invitata a sfruttare ancora più a fondo tali possibilità. Un esempio del crescente interesse dei cittadini per l'Europa è il server Europa della Commissione. Occorre comunque rendere i vari siti ancora più facili da utilizzare e più accessibili, potenziandone le possibilità di contatti simultanei.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Relazione di revisione intermedia — Programmi obiettivi 1 e 6 (1994-1999): Sviluppare una cultura della gestione attraverso la valutazione: verso migliori prassi»**

(2000/C 226/17)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Relazione di revisione intermedia — Programmi obiettivi 1 e 6 (1994-1999). Sviluppare una cultura della gestione attraverso la valutazione: verso migliori prassi» (COM(1998) 782 def.);

vista la decisione del suo Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999, conforme al disposto dell'articolo 265, quinto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre un parere in merito e di incaricare la Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere (CdR 389/99 riv. 2) formulato dalla Commissione 1 il 2 febbraio 2000 (Relatore: Watson, Membro del Consiglio del distretto metropolitano di Sefton, UK/EPP),

ha adottato il seguente parere il 13 aprile, nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria.

## **1. Introduzione**

1.1. La riforma del 1998 ha introdotto una procedura di valutazione continua dei programmi dei fondi strutturali, comprendente una valutazione ex ante, una valutazione intermedia e una valutazione ex post di tutti i programmi cofinanziati dall'Unione europea. Scopo di tale procedura è garantire un'erogazione efficace delle risorse dell'UE, soprattutto al fine di ridurre le disparità socioeconomiche nelle regioni comprese negli obiettivi 1 e 6.

1.2. La relazione della Commissione contiene un esame globale della procedura, le principali conclusioni raggiunte, i principali risultati e gli adeguamenti operati e infine le implicazioni per i programmi futuri. Comprende inoltre alcune raccomandazioni per il prossimo periodo di programmazione, alle quali il Comitato desidera aggiungere le proprie.

1.3. La relazione presenta i punti salienti delle oltre cento valutazioni intermedie eseguite sui programmi degli obiettivi 1 e 6 nel periodo 1994-1999. Essendo state condotte per lo più tra il 1997 e il 1998, tali valutazioni hanno potuto tener conto degli orientamenti elaborati dalla Commissione stessa e pubblicati nel maggio 1997.

1.4. Le valutazioni intermedie fanno parte delle competenze concorrenti degli Stati membri, delle regioni e dell'Unione europea e assorbono in media lo 0,1 % del bilancio complessivo.

## **2. Il processo di valutazione intermedia**

2.1. L'obiettivo primario dei fondi strutturali è attenuare le disparità socioeconomiche nell'ambito di apposite strategie e priorità nazionali. Le valutazioni intermedie costituiscono quindi uno strumento per accertare quali adeguamenti vadano apportati ai programmi in funzione delle mutate circostanze dell'economia nazionale.

2.2. Ciò vale particolarmente per i quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione, nei quali i QCS coprono la maggior parte, se non tutto, il territorio. Nel caso dell'Irlanda le valutazioni hanno determinato la redistribuzione delle risorse verso infrastrutture pubbliche onde sostenere una rapida crescita economica. Anche fattori esogeni, come l'emergenza terremoto in Italia e la scelta della disoccupazione come priorità suprema in tutta l'Unione, hanno dettato spostamenti di accento nei programmi.

2.3. Nel maggio 1997 la Commissione ha pubblicato gli orientamenti relativi alle priorità di intervento dei fondi strutturali nella seconda metà del periodo d'attuazione. Tali orientamenti, formulati su richiesta degli Stati membri, delineano l'evoluzione delle politiche in tutta l'UE e stabiliscono gli elementi da trattare nelle valutazioni intermedie.

2.4. Tendenzialmente le valutazioni intermedie si sono concentrate sui dati finanziari forniti dagli appositi sistemi di sorveglianza. Nella fase della valutazione intermedia non saranno disponibili molti dati sull'impatto più ampio e di più lungo periodo dei fondi strutturali.

### 3. Insegnamenti tratti dalle valutazioni intermedie

3.1. Il numero di valutazioni intermedie eseguite (oltre cento) testimonia l'importanza che la Commissione e gli Stati membri annettono al processo di valutazione. Un elemento centrale di tali valutazioni consiste nel verificare fino a che punto un programma si presti alla valutazione e nello stabilire poi la metodologia da seguire. Le finalità principali sono: accertare il grado di raggiungimento degli obiettivi del programma a metà percorso, determinare l'impatto iniziale degli interventi e, se necessario, proporre raccomandazioni per migliorare la gestione del programma.

3.2. Chiaramente è essenziale che i valutatori siano indipendenti sia dalle autorità di gestione che dagli organi esecutivi, anche se la relazione riporta due esempi di valutazioni interne estremamente efficaci eseguite in Italia (unità «Valutazione» del ministero del Bilancio) e in Irlanda. A prescindere dalla metodologia usata, le valutazioni devono far riferimento ai criteri e agli obiettivi inizialmente convenuti per i programmi, in modo da consentire di misurarne il grado di avanzamento (o di non avanzamento) e di prendere le disposizioni del caso.

3.3. In alcuni casi i partner possono anche scegliere di collaborare con centri di ricerca adeguatamente qualificati, inseriti nell'ambito di istituti di istruzione superiore o creati dalle parti sociali. Molto spesso gli esponenti di tali centri fanno parte del comitato di sorveglianza del programma ma dispongono anche delle conoscenze e delle competenze tecniche necessarie per effettuare valutazioni qualitative e quantitative. Il Comitato ritiene errato escludere tale possibilità, a patto che esistano regole chiare sui modi di collaborazione e sulla separazione dei compiti.

3.4. In genere i comitati di sorveglianza dei programmi hanno accettato di buon grado di assumersi la responsabilità di applicare le raccomandazioni emerse dalle valutazioni e hanno istituito apposite strutture interne incaricate della valutazione, a livello sia di gestione che di applicazione delle raccomandazioni.

3.5. Il coinvolgimento degli enti regionali è stato variabile, in funzione delle peculiarità politiche e istituzionali dei singoli Stati membri. Sembra esservi stato un coinvolgimento più diretto nei casi in cui gli interventi dei fondi strutturali sono stati realizzati per mezzo di DOCUP piuttosto che di QCS, che per loro natura tendono ad essere programmi su scala nazionale.

3.6. In linea di massima le relazioni di valutazione sono di qualità e standard elevati, a riprova dei progressi che si stanno compiendo in questo importante settore. Questi sono stati indotti in parte dal programma Means, volto ad agevolare il lavoro di valutazione per tutti i fondi strutturali. Su alcune relazioni il documento della Commissione esprime riserve, ad esempio per via del carattere molto accademico, del limitato oggetto di studio (la gestione invece dei risultati e degli impatti), della scarsa indipendenza e dello scarso sostegno fornito dalle autorità di gestione.

3.7. Secondo la relazione della Commissione, è stato possibile misurare i principali effetti macroeconomici prodotti a metà percorso dai QCS negli Stati membri più grandi (i quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione, Italia e Germania). Si registra un impatto nettamente positivo sia sulla crescita economica che sull'occupazione grazie agli interventi dei fondi strutturali, sebbene vada potenziato l'impiego di modelli integrati in grado di analizzare l'impatto sia sull'offerta che sulla domanda.

3.8. In linea di massima l'impatto sull'occupazione è stato percentualmente inferiore a quello sulla crescita economica, partendo da un'ipotesi di aumento della produttività e conseguente incremento dell'efficienza delle imprese. Chiaramente si manifesta una tensione tra il conseguimento della crescita economica e la creazione di posti di lavoro e, sebbene i fondi strutturali debbano prestare la dovuta attenzione agli effetti sull'occupazione, le valutazioni dovrebbero essere improntate essenzialmente al principio dell'efficienza economica degli investimenti.

3.9. Per i programmi di dimensioni più ridotte (in genere i DOCUP) è più difficile ottenere risultati ricorrendo a modelli macroeconomici, per via degli intrecci con l'economia complessiva. La relazione cita il caso del Belgio come esempio di migliore prassi, mentre i risultati hanno segnalato un sensibile rischio di ritorno ad una crescita più lenta dopo il completamento del DOCUP.

3.10. La relazione della Commissione contiene anche una sezione sull'efficacia degli interventi, comprendente una rassegna degli indicatori utilizzati. In molti casi le valutazioni hanno dato luogo ad un incisivo riesame degli indicatori fisici e d'impatto convenuti. L'efficienza invece non è stata analizzata in modo dettagliato.

3.11. La relazione della Commissione ammette che è difficile presentare un quadro d'insieme degli output e dei risultati dei programmi perché questi non sono confrontabili nelle diverse regioni. Ovviamente ciò è riconducibile in parte al fatto che gli Stati membri e la Commissione non hanno concordato un nucleo di indicatori comuni prima dell'attuazione. Anche quest'aspetto richiede un'ulteriore analisi, poiché potrebbe implicare che gli indicatori vengono modificati per adattarli alle circostanze locali. Ciò, pur essendo senz'altro accettabile laddove lo richiedano le circostanze socioeconomiche, non deve diventare una prassi generalizzata.

3.12. Una caratteristica essenziale delle valutazioni intermedie è l'analisi dei sistemi di sorveglianza e dei criteri di selezione dei progetti. I programmi in corso evidenziano un sensibile sviluppo dell'impiego di indicatori quantitativi, ma numerosi programmi presentano ancora carenze sotto il profilo dei dati a disposizione e, più in generale, della quantificazione degli indicatori. È chiaro che molti programmi non usano ancora i dati a disposizione come vero e proprio strumento di gestione in cui sono riuniti gli output, i risultati e gli impatti di natura finanziaria e fisica.

3.13. In alcuni casi sono stati elaborati criteri sofisticati per rendere più trasparente la procedura di selezione dei progetti. Numerose valutazioni intermedie hanno messo in dubbio l'efficacia di sistemi di valutazione del genere, in quanto la trasparenza non garantisce necessariamente i migliori risultati in termini di selezione dei progetti.

3.14. La maggior parte delle valutazioni intermedie si è rivelata un utile strumento e una fonte di informazioni per i decisori e le raccomandazioni che ne sono derivate sono state applicate dai gestori dei programmi. Una componente essenziale della riuscita delle valutazioni è stata il notevole contributo fornito dagli stessi partner al fine di migliorare l'esecuzione dei programmi.

3.15. Spesso le valutazioni intermedie sono state usate per giustificare una redistribuzione di risorse all'interno dei QCS/DOCUP. La relazione della Commissione indica che in quasi tutti i casi tali redistribuzioni sono state eseguite senza intaccare le priorità strategiche dei programmi e che solo in alcuni casi sono state introdotte nuove misure.

3.16. Più in generale, la relazione conclude che non sempre è stato facile valutare in che misura siano state perseguite priorità dell'intera UE. In genere è stata data la precedenza all'occupazione, all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, alla tecnologia dell'informazione, in funzione degli spostamenti di accento intervenuti nel tempo.

3.17. Nelle conclusioni della relazione, la Commissione sottolinea la necessità di procedure in grado di controllare anche i risultati e gli effetti finanziari, oltre a quelli di altro tipo. Ciò richiede obiettivi chiari e quantificati e indicatori per la sorveglianza e la valutazione, criteri di selezione dei progetti più adeguati, procedure di gestione semplificate e sinergie tra i diversi fondi.

#### 4. Le sfide future

4.1. La relazione della Commissione sottolinea la necessità di basarsi sulle migliori prassi stabilite dalle valutazioni intermedie, ovvero: solidità della valutazione, partecipazione dei partner, organizzazione delle valutazioni e ruolo di feedback a sostegno delle decisioni di programmazione.

4.2. Una buona valutazione, strumento importante per la buona gestione del programma, dipende a sua volta dalla presenza di strutture capaci di gestire le attività di valutazione nell'ambito della partnership, dallo sviluppo dei sistemi di sorveglianza, da una migliore integrazione degli indicatori finanziari e fisici, da un'adeguata quantificazione dei punti di partenza, dai progressi conseguiti dalla metodologia di valutazione grazie al programma Means e dalla diffusione delle migliori prassi. La Commissione si prefigge di pubblicare un documento orientativo sulle questioni metodologiche, comprendente un elenco orientativo degli indicatori.

#### 5. Raccomandazioni

5.1. Il Comitato, pur riconoscendo la validità degli orientamenti dell'UE relativi alle valutazioni intermedie, raccomanda che siano messi a disposizione dei gestori dei programmi con un certo anticipo in modo da poter indirizzare più decisamente il processo.

5.2. Il prossimo periodo di programmazione vedrà l'introduzione di una riserva destinata a premiare l'efficienza. Il Comitato sottolinea la necessità di indicazioni tempestive e chiare in merito ad un nucleo di indicatori europei che servano da parametro per misurare tale efficienza. Dovrebbe essere fatto tutto il possibile affinché siano disponibili prima dell'inizio dei programmi.

5.3. Il Comitato sottolinea il fatto che è necessaria maggiore chiarezza nella configurazione delle valutazioni per permettere l'elaborazione in tutta l'Unione europea di relazioni confrontabili sull'efficacia dei fondi strutturali.

5.4. Il Comitato gradirebbe un atteggiamento più proattivo nella condivisione delle migliori prassi tra i valutatori e gli amministratori dei programmi, per assicurare che i programmi siano ideati ed eseguiti in modo tale da rendere più agevole per la valutazione individuare le migliori prassi.

5.5. Inoltre il Comitato vedrebbe con favore lo sviluppo di un nucleo di indicatori comuni incentrati sui risultati e sull'impatto piuttosto che esclusivamente sulle attività, sugli impegni e sulla spesa, in modo da facilitare il confronto tra i fondi strutturali sul piano dell'efficienza. Tali indicatori devono contemplare, oltre al PIL, anche l'impatto più ampio dei fondi strutturali sul piano economico, sociale ed ambientale, soprattutto in relazione al nuovo obiettivo 1.

5.6. Ciò permetterebbe tra l'altro di eseguire la valutazione intermedia a metà percorso invece che nel corso del quarto anno di attuazione, come è generalmente avvenuto nell'attuale periodo di programmazione. Il Comitato ritiene che l'impatto delle valutazioni intermedie sia stato affievolito dal lasso di tempo intercorso tra le valutazioni stesse e l'applicazione delle rispettive raccomandazioni.

5.7. Il Comitato si compiace del fatto che la valutazione intermedia sia stata definita una competenza concorrente tra lo Stato membro interessato e la Commissione. Alla luce dei regolamenti generali appena adottati per il periodo di programmazione 2000-2006, ritiene che il principio dovrebbe essere esteso per includervi gli enti locali e regionali.

5.8. Inoltre il Comitato sarebbe lieto di avere l'occasione di lavorare insieme alla Commissione per la politica regionale del Parlamento europeo per promuovere negli Stati membri una rigorosa cultura della valutazione e della sorveglianza diretta a valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi strutturali.

5.9. Il Comitato, pur riconoscendo l'esigenza di disporre di valutatori indipendenti, è contrario a trasformare tale esigenza in requisito formale, in quanto il fine ultimo deve essere una migliore gestione dei programmi e una maggiore efficacia della loro esecuzione. Ad esempio, nei casi in cui le conoscenze e le competenze tecniche siano patrimonio di istituti di istruzione superiore, centri di ricerca tecnologica e simili, non dovrebbe essere automaticamente vietato a tali organismi lo svolgimento di attività valutative nel corso del periodo di programmazione. Andrebbero stabilite regole chiare affinché i valutatori siano sempre selezionati in modo trasparente e compreso da tutti i partner.

5.10. Il Comitato ritiene doverosa una diffusione più capillare e tempestiva delle migliori prassi per il prossimo periodo

di programmazione. Il programma Means rappresenta un mezzo idoneo a tale diffusione e comprende l'elaborazione di pacchetti di strumenti e di manuali delle migliori prassi. È essenziale che tali attività non siano indirizzate solo ai valutatori ma anche alle autorità di gestione.

5.11. Il Comitato, pur vedendo con favore l'impiego di modelli macroeconomici come strumenti di valutazione negli Stati membri più grandi, ritiene essenziale che nella prossima generazione di programmi si faccia ricorso a modelli in cui si prendono in considerazione sia il lato della domanda sia quello dell'offerta.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

---

**Parere del Comitato delle regioni in merito ai documenti «Nona e decima relazione annuale dei fondi strutturali — 1997 e 1998 FESR-FSE-FEAOG-SFOP»**

(2000/C 226/18)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Nona relazione annuale dei fondi strutturali — 1997 FESR-FSE-FEAOG-SFOP» (COM(1998) 562 def.);

vista la «Decima relazione annuale dei fondi strutturali — 1998 FESR-FSE-FEAOG-SFOP» (COM(1999) 467 def.);

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999, conformemente al disposto dell'articolo 265, quinto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere in merito e d'incaricare la Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 1 il 2 febbraio 2000 (CdR 220/99 riv. 3) (Relatore: Willy Burgeon, Presidente dell'Unione delle città e dei comuni valloni, B/PES),

ha adottato il seguente parere nel corso della 33ª sessione plenaria del 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 13 aprile).

## **1. Contesto generale**

1.1. Due sono gli obiettivi del presente parere: in primo luogo, ricapitolare gli indirizzi di massima della relazione annuale e, in secondo luogo, effettuare un'analisi della situazione del 1997 e del 1998.

1.2. Il Comitato si sforza di adottare un approccio analitico, soffermandosi per quanto possibile sugli orientamenti strategici che hanno guidato l'attività dei fondi strutturali nel corso del tempo e considerando l'esercizio 1997 solo come uno snodo tra le riforme precedenti e quelle future.

1.3. A tal fine sembra opportuno richiamare brevemente la volontà politica espressa all'atto dell'istituzione dei fondi strutturali (1975) e nelle diverse riforme che questi hanno subito nel 1984, nel 1988 e nel 1993.

*Gli inizi*

1.4. Occorre risalire al Trattato di Roma: in esso veniva enunciata la missione volta ad assicurare «lo sviluppo armonioso (delle economie degli Stati membri) riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

1.5. A ciò fece seguito nel 1975 la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il quale finanziava in un primo tempo solo il rimborso delle misure nazionali di politica regionale e ciò in funzione di quote nazionali stabilite dal Consiglio<sup>(1)</sup>.

1.6. Gli ampliamenti del 1972 (Regno Unito, Danimarca, Irlanda), del 1981 (Grecia) e del 1986 (Spagna e Portogallo) indussero la Comunità europea ad affrontare il problema della convergenza regionale. Si pose così il problema dell'equilibrio tra zone geografiche (Nord-Sud, paesi periferici) a diversa intensità industriale. Ed è in questo contesto che sono stati considerati anche gli effetti dell'unificazione tedesca e del futuro allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Est<sup>(2)</sup>.

1.7. L'articolo 130 C del Trattato di Maastricht assegna al FESR l'obiettivo di «contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino».

<sup>(1)</sup> Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 6.

<sup>(2)</sup> Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 7.

*La riforma del 1984*

1.8. Il Comitato ravvisa in questa riforma due importanti cambiamenti, che giudica rispettivamente di carattere tecnico e politico:

- (1) la sostituzione delle quote nazionali forfettarie con forcelle indicative per ogni paese;
- (2) il conferimento del 20 % degli stanziamenti FESR direttamente a programmi comunitari decisi su iniziativa della Commissione europea <sup>(1)</sup>.

1.9. Il Consiglio europeo assegna così un potere di iniziativa in materia finanziaria alla Commissione europea. Con questo sviluppo si pongono le fondamenta della costruzione del principio di partenariato tra la Commissione europea e gli Stati membri.

*La riforma del 1988<sup>(2)</sup>*

1.10. Solo nel 1988 i fondi strutturali sono stati dotati di strumenti davvero efficaci per un migliore conseguimento degli obiettivi loro assegnati:

- (1) il raddoppio, tra il 1987 e il 1993, della spesa strutturale, passata così dal 15 % della spesa comunitaria nel 1988 al 31 % nel 1993;
- (2) le modifiche necessarie ad un migliore utilizzo dei fondi:
  - concentrazione degli interventi sulle regioni più svantaggiate della Comunità;
  - concentrazione su alcuni settori specifici (infrastrutture, sviluppo delle PMI, formazione);
  - pianificazione e coordinamento degli interventi attuati;
- (3) la definizione degli obiettivi prioritari e del concetto di «zona ammissibile»;
- (4) la definizione dei concetti di «partenariato orizzontale», «partenariato verticale» e «programmazione»;
- (5) l'affermazione del principio di «addizionalità» (il livello dei finanziamenti propri dello Stato beneficiario deve restare almeno uguale a quello esistente prima dell'apporto dei fondi strutturali).

<sup>(1)</sup> Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 8.

<sup>(2)</sup> Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pagg. da 9 a 14.

*La riforma del 1993<sup>(3)</sup>*

1.11. Oltre a confermare i principi basilari del 1988, la riforma del 1993 ne ha sviluppati due ed ha aggiunto un ulteriore concetto.

*(1) La concentrazione*

1.12. Il mantenimento del principio di concentrazione dei fondi sulle regioni meno favorite dell'Unione, nonché la focalizzazione degli interventi su sei obiettivi prioritari (1, 2, 3, 4, 5a, 5b).

*(2) Il partenariato*

1.13. Rimane questo l'elemento portante del sistema di gestione dei fondi strutturali. La riforma produrrà il rafforzamento del partenariato verticale allo scopo di semplificare le procedure formali d'approvazione dei programmi da parte della Commissione. Inoltre sarà confermata l'importanza del partenariato orizzontale e la necessità di coinvolgere parti sociali.

*(3) La valutazione<sup>(4)</sup>*

1.14. Il Comitato ritiene che si tratti di uno sviluppo importante. Da questo momento infatti la regolamentazione dei fondi strutturali prevederà l'obbligo, sia per gli Stati membri che per la Commissione, di valutare sistematicamente i programmi prima, durante e dopo l'attuazione.

1.15. In base a ciò, la Conferenza europea sulla valutazione (Berlino, 2-3 dicembre 1996) ha precisato tre presupposti essenziali per una valutazione di qualità:

- la valutazione deve avvenire prima, durante e dopo l'attuazione in loco dell'intervento strutturale;
- la valutazione deve basarsi non solo sui dati quantitativi e qualitativi in possesso degli addetti alla gestione, ma anche su interviste dei beneficiari;
- la valutazione presuppone un complesso di tecniche e di metodologie che consentano di raggiungere conclusioni accettabili per la comunità scientifica.

<sup>(3)</sup> Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pagg. da 14 a 19.

<sup>(4)</sup> Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pagg. 18 e 19.

## 2. Agenda 2000

2.1. Dopo avere ripercorso brevemente le tappe precedenti della storia dei fondi strutturali, per cogliere correttamente la pertinenza degli interventi compiuti nel 1997 occorre collocarli nel contesto strategico futuro della nuova riforma 2000-2006.

2.2. Questa riforma è stata introdotta dal documento «Agenda 2000», pubblicato dalla Commissione europea il 16 luglio 1997, e si inserisce in un contesto caratterizzato da un dato economico e da uno politico. Il primo è la ristrettezza del bilancio (frutto del rigore applicato ai fini dell'attuazione dell'Unione economica e monetaria) mentre il secondo è l'ampliamento dell'Unione europea <sup>(1)</sup>.

La nuova riforma si articolerà attorno a quattro pilastri <sup>(2)</sup>.

### (1) Il mantenimento dei fondi strutturali e del Fondo di coesione

2.3. Mentre il mantenimento dei fondi strutturali si inquadra in una continuità d'azione nel perseguimento della convergenza regionale all'interno dell'Unione europea, per quanto riguarda il mantenimento del Fondo di coesione, il Comitato ritiene che esso si colleghi alla volontà di promuovere la coesione sociale e di consentire ai paesi della coesione l'attuazione di programmi nazionali volti al soddisfacimento dei criteri di convergenza relativi alla terza fase dell'unione economica monetaria.

### (2) Il rafforzamento della concentrazione

2.4. Questo principio rimane uno dei meccanismi essenziali dei fondi strutturali. È per questo che è importante concentrare ancora di più gli interventi strutturali sulle popolazioni più svantaggiate e raggrupparli attorno a tre grandi direttrici:

- Obiettivo 1: destinato alle regioni in ritardo di sviluppo, definite in funzione del PIL pro capite;
- Obiettivo 2: destinato alla riconversione economica e sociale delle regioni afflitte da difficoltà strutturali. Quest'obiettivo si rivolge quindi alle regioni industriali in fase di riconversione, alle zone urbane e alle zone rurali. I criteri applicati risultano più ampi rispetto all'ex Obiettivo 2;
- Obiettivo 3: completamente ridefinito, è ora diretto alla realizzazione di azioni specifiche di sviluppo delle risorse umane in tutte le regioni non incluse negli obiettivi 1 e 2.

2.5. Sempre per esigenze di semplificazione, è stato deciso di ridurre a tre il numero delle iniziative comunitarie, che sono ora le seguenti:

<sup>(1)</sup> Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 20.  
<sup>(2)</sup> Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998 n° 1605-1606: «La réforme des Fonds structurels européens», pagg. 22-26.

- IC 1: cooperazione transfrontaliera, transnazionale e inter-regionale finalizzata ad un assetto del territorio armonioso e equilibrato;
- IC 2: sviluppo rurale;
- IC 3: risorse umane in un contesto di pari opportunità.

### (3) L'evoluzione del partenariato

2.6. Una maggiore efficacia nell'azione dei fondi strutturali sarà conseguita anche grazie ad un nuovo approccio al partenariato tra la Commissione e gli Stati membri. In base ad esso la gestione dei programmi sarà decentrata a livello nazionale e regionale ma, in cambio, la Commissione insisterà su una maggiore selettività ed un maggior rigore nella definizione delle priorità a monte.

### (4) Il rafforzamento dei sistemi di valutazione

2.7. Nell'ottica del rafforzamento dei sistemi di sorveglianza e di valutazione nonché dei controlli da effettuare e nel quadro dell'Agenda 2000, la Commissione ha elaborato delle proposte di regolamento che disciplineranno l'attività dei fondi strutturali e del Fondo di coesione nel periodo 2000-2006. Tali proposte comprendono:

- un regolamento generale sui fondi strutturali;
- i regolamenti propri di ogni fondo;
- una revisione del Fondo di coesione e
- un regolamento su un nuovo strumento di preadesione.

## 3. I fondi strutturali nel 1997

3.0. Gli elementi sviluppati in questo capitolo sono tratti o ripresi dalla 9ª relazione annuale dei fondi strutturali 1997 (FESR-FSE-FEAOG-SFOP) presentata dalla Commissione europea.

### A. Bilancio della situazione

3.1. Esaminando in senso globale la politica di coesione economica e sociale condotta attraverso i fondi strutturali, si verifica che è stato nel 1997, nella prospettiva della futura riforma dei fondi strutturali (2000-2006), che si è proposto di ridurre il numero degli obiettivi, semplificare le procedure, concentrare maggiormente gli aiuti e ridurre il numero di programmi di attuazione, in particolare per le iniziative comunitarie. E' stata sottolineata inoltre la necessità di monitorare i risultati degli aiuti comunitari. Peraltro è stato in quest'ottica che si è sviluppata la riflessione sull'importanza di fissare criteri oggettivi per misurare l'efficacia della spesa.

3.2. Si è constatato inoltre che, nel perseguire una migliore coesione europea sul piano economico e sociale, le regioni dovevano poter differenziare il proprio tessuto economico ed accrescere la propria capacità d'innovazione. Era essenziale che i fondi strutturali sostenessero in misura più massiccia l'acquisizione di conoscenze e la formazione continua e stimolassero l'occupazione e la competitività con ogni mezzo a disposizione.

3.3. In ciò che precede si ritrovano quindi termini forti quali diversificazione, innovazione, occupazione e competitività.

3.4. I lavori svolti nel 1997 hanno permesso di individuare sei priorità ai fini del futuro adeguamento dei fondi strutturali entro la fine del 1999:

1. le infrastrutture di base;
2. l'ambiente produttivo;
3. la RST e la società dell'informazione;
4. l'ambiente e lo sviluppo sostenibile;
5. le risorse umane e l'istruzione;
6. la parità tra uomini e donne.

3.5. Questi sei punti vogliono rappresentare anche un incoraggiamento ai partner nazionali e regionali perché garantiscano la qualità e l'efficacia dei programmi.

3.6. Nel 1997 la Commissione ha adottato 88 nuovi programmi, ripartiti tra i diversi obiettivi. La maggioranza di questi è stata però attribuita all'obiettivo 2 per il periodo 1997-1999. Con ciò è stato chiaramente indicato che una delle principali priorità dei prossimi interventi è la salvaguardia e la promozione dell'occupazione. In tema di patti territoriali per l'occupazione la Commissione, oltre a sostenere le iniziative in corso, ribadisce la volontà di sintetizzare il contenuto dei patti territoriali — al momento opportuno e con i mezzi adeguati — per trarne poi insegnamenti in materia di creazione di posti di lavoro.

3.7. Sono stati adottati anche 33 nuovi programmi riguardanti le iniziative comunitarie. Si tratta in parte degli ultimi programmi previsti nell'ambito della dotazione iniziale e di cinque programmi di assistenza tecnica, in parte dei primi programmi finanziati mediante la ripartizione della riserva decisa nel 1996 dalla Commissione. Per la prima volta si può affermare che nel 1997 tutte le iniziative comunitarie inizialmente previste per il periodo 1994-1999 erano state effettivamente messe in atto, seppure in misura diversa.

3.8. Dati gli ambiziosi obiettivi che la Commissione europea si prefigge, l'iniziativa «SEM 2000», diretta a migliorare la

gestione e il controllo dei fondi strutturali, risulta irrinunciabile. In questo contesto, nel 1997 sono state prese tre decisioni che hanno prodotto:

1. le schede sull'ammissibilità delle spese;
2. il Regolamento (CE) n. 2064/97 che fissa le modalità di applicazione dei controlli finanziari da parte degli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali;
3. le direttive interne della Commissione sull'applicazione delle rettifiche finanziarie nette.

3.9. Nel contesto delle priorità tematiche della coesione, l'analisi si è soffermata su cinque orientamenti di fondo.

- (1) Sul versante della sfida della società dell'informazione, ha trovato ampio spazio nell'analisi la constatazione che la capacità delle regioni di sfruttare gli strumenti della società dell'informazione è un fattore sempre più determinante per la loro competitività sui mercati europei e mondiali.
- (2) Nel settore della problematica urbana, l'elemento centrale è la messa a punto di una risposta coordinata e coerente per far fronte al crescente numero di problemi urbani. Sembra necessario incorporare la dimensione urbana in modo più strategico nelle future politiche dell'Unione. Le città sono e resteranno motori della crescita economica, della competitività e dell'occupazione.
- (3) Dopo il 1999, è necessario prevedere una nuova iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale, che incoraggi le iniziative private salvaguardando al tempo stesso le specificità regionali.
- (4) La politica regionale e la politica di concorrenza. Esistono discrepanze tra la copertura territoriale degli aiuti nazionali alle regioni e quella degli obiettivi regionali dei fondi strutturali. La popolazione delle zone ammissibili ai fondi supera quella delle zone assistite a livello nazionale.
- (5) È indispensabile rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca e lo sviluppo tecnologico (RST) e l'innovazione. È quindi altrettanto fondamentale orientare queste politiche verso il tessuto produttivo della regione.

3.10. A livello più concreto, il 1997 vede l'attuazione completa delle programmazioni. Con il 1997 inizia la seconda parte del periodo di programmazione attuale e il terzo esercizio di piena attività dei fondi, ad eccezione della Spagna per l'obiettivo 2 e dell'Italia per l'obiettivo 1.

3.11. Chiaramente è dato grande rilievo al settore delle PMI, al quale è attribuito tra il 15 e il 20 % delle risorse totali dei fondi strutturali. In tema di PMI, le grandi riflessioni o constatazioni politiche possono riassumersi in quanto segue. A causa della concentrazione finanziaria dei fondi sulle regioni dell'obiettivo 1, in queste regioni i finanziamenti destinati allo sviluppo delle PMI sono nettamente maggiori che nelle altre zone ammissibili. Un'altra constatazione è che le PMI, che sono le imprese maggiormente esposte alle trasformazioni industriali, sono anche quelle che creano più posti di lavoro. Così, nell'ambito dell'obiettivo 4, i beneficiari naturali dei fondi sono potenzialmente tutti i lavoratori e soprattutto quelli che rischiano di perdere il posto. Si tratta quindi di un intervento preventivo in tessuti economici costituiti prevalentemente da PMI. Si parlerà molto anche in futuro del ruolo propulsivo e irrinunciabile che spetta all'innovazione nello sviluppo delle PMI.

3.12. La chiusura dei programmi dell'obiettivo 2 relativi al 1994-1996 ha comportato il trasferimento di 848 milioni di ECU non utilizzati al periodo 1997-1999. Alla fine del 1997 si contavano 1 026 programmi, di cui 580 afferenti ai diversi obiettivi e 446 alle iniziative comunitarie. Nel 1997 si rileva inoltre un'intensa attività finanziaria, legata in particolare ad un notevole recupero del ritardo accumulato nell'esecuzione degli stanziamenti.

Si sono registrati i seguenti tassi d'impegno:

- il 62 % dei contributi comunitari per il periodo 1994-1999 (pagamenti: 46 %);
- il 100 % dei programmi d'iniziativa nazionale del 1997 per tutti gli obiettivi (per la prima volta nel periodo 1994-1999), tranne che per l'obiettivo 5a (36 % di impegni per la parte relativa alla pesca);

Si sono registrati i seguenti tassi di esecuzione:

- alla fine del 1997, il 100 % degli stanziamenti di pagamento disponibili per tutti gli obiettivi (netto miglioramento rispetto al 1996, quando gli stanziamenti erano stati eseguiti al 100 % solo per due obiettivi);
- alla fine del 1997, complessivamente il 46 % dei contributi del periodo.

3.13. Per le IC (iniziative comunitarie) gli impegni ammontavano al 56 % dei contributi totali per il periodo 1994-1999 ed i pagamenti al 31 %. Per il 1997 sono stati eseguiti solo il 61 % degli stanziamenti di impegno ed il 90 % (contro l'80 % nel 1996) degli stanziamenti di pagamento disponibili. Visto il ritardo accumulato nel caso di alcune iniziative comunitarie, si prevede di redistribuire le risorse finanziarie tra le varie iniziative in collaborazione con gli Stati membri.

3.14. Oltre un miliardo di ECU, ovvero il 5 % dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno, erano relativi ad impegni precedenti al 1994, il 40 % dei quali sono stati destinati ad interventi in Italia.

3.15. Ognuno dei fondi strutturali può finanziare azioni innovative e di assistenza tecnica, ossia azioni che riguardino studi, azioni pilota o assistenza tecnica. Nel corso del 1997 sono stati lanciati 49 nuovi progetti pilota o azioni innovative, per un importo complessivo di 100 milioni di ECU a titolo dell'articolo 10 del FESR. Nel caso specifico si tratta di tre tipi di interventi: progetti pilota urbani, azioni pilota di assetto del territorio e progetti TERRA di cooperazione interregionale riguardante determinati ambiti dell'assetto del territorio.

3.16. Inoltre sono attuati altri duecento progetti innovativi finanziati dal FESR nei seguenti settori: i nuovi bacini occupazionali, la cultura e il patrimonio, le strategie regionali d'innovazione (RIS), il trasferimento di tecnologie (RTT), la società dell'informazione (RISI) e la cooperazione interregionale esterna (ECOS-Ouverture) e interna (Recite II).

3.17. L'assistenza alle PMI è il motivo ricorrente della relazione sui fondi strutturali nel 1997. Le PMI infatti impiegano il 66 % della forza lavoro privata e generano il 60 % del fatturato delle imprese dell'Unione. Il loro sviluppo è quindi determinante per accrescere l'occupazione e per raggiungere un più alto grado di coesione economica e sociale nell'Unione.

3.18. Per il periodo di programmazione in corso (1994-1999), una percentuale compresa tra il 15 % e il 20 % delle risorse dei fondi strutturali è destinata specificamente al sostegno delle PMI, il che rappresenta un importo complessivo compreso tra 23 e 30 miliardi di ECU. Questi finanziamenti si traducono in una vasta gamma di interventi, tra cui i principali sono elencati di seguito:

- aiuti all'investimento in capitale sotto forma di sovvenzioni dirette o tramite misure di ingegneria finanziaria (fondi di capitale di rischio);
- cofinanziamento di zone d'insediamento d'impresa;
- azioni di formazione (obiettivo 4 e Iniziativa comunitaria Adapt);
- servizi di consulenza e d'informazione;
- azioni per potenziare la ricerca e lo sviluppo tecnologico nonché l'integrazione nella società dell'informazione;
- aiuti per promuovere l'internazionalizzazione.

3.19. Per quanto riguarda l'esecuzione dei programmi negli Stati membri, si rimanda all'Allegato I (Inforegio — Sintesi della relazione annuale/17.12.1998 «L'action des Fonds structurels en 1997» (L'azione dei fondi strutturali nel 1997)).

## B. Valutazione e analisi dell'impatto dei fondi strutturali

3.20. Il Comitato rileva che sono stati chiaramente definiti due obiettivi:

- (1) il perseguimento dell'efficacia nell'utilizzazione dei fondi;
- (2) la preparazione delle future programmazioni degli interventi strutturali.

3.21. Se il secondo obiettivo dovrà risultare dalla messa in comune delle riflessioni di tutti, il primo — l'efficacia nell'utilizzo dei fondi — rientra perfettamente nella presente analisi.

3.22. Va osservato che la politica strutturale dell'Unione europea è spesso definita un'importante fonte di innovazione nelle procedure politiche e amministrative. L'analisi delle disparità regionali permetterà a sua volta di compiere rilevanti progressi teorici in materia.

3.23. È quindi avvenuta la transizione da un'ottica di crescita regionale ad un'ottica secondo la quale è il meccanismo di redistribuzione dei redditi tra le regioni che consente di attenuare le disparità interregionali. Un'analisi delle regioni europee deve riguardare quindi lo stretto intreccio tra gli obiettivi positivi e normativi (es. PIL pro capite e tasso di disoccupazione). Pertanto, anche se i fondi strutturali costituiscono un elemento molto importante nel meccanismo d'equilibrio interregionale all'interno dell'Unione europea, gli investimenti diretti, l'iniziativa imprenditoriale, lo sviluppo tecnologico e la ricerca scientifica restano i motori indispensabili del processo di recupero del ritardo da parte degli Stati membri meno prosperi.

## 4. I fondi strutturali nel 1998

4.0. Gli elementi sviluppati in questo capitolo sono tratti o ripresi dalla 10a relazione annuale dei fondi strutturali 1998 (FESR-FSE-FEAOG-SFOP) presentata dalla Commissione europea. Nel presente parere sono stati ripresi interi passaggi, quelli ritenuti più significativi dal Comitato, della relazione 1998.

### A. Il punto della situazione

4.1. Il tema affrontato nella relazione annuale relativa al 1998 è quello degli interventi a favore dello sviluppo locale. È un concetto che si sta facendo strada da alcuni anni e i suoi ovvi vantaggi sembrano essere percepiti sempre meglio a tutti i livelli di governo.

4.2. Accanto a questo tema principale la relazione mette in evidenza quattro importanti aspetti, in grado di riassumere le attività svolte nel 1998 in materia di politica per la coesione economica e sociale mediante i fondi strutturali.

### (1) L'adozione degli ultimi programmi

Trattandosi del penultimo anno del periodo di programmazione in corso, nella relazione viene giustamente precisato che il 1998 va considerato un anno di consolidamento della programmazione, tramite l'adozione degli ultimi programmi non ancora approvati.

### (2) Un'accelerazione dell'esecuzione finanziaria

All'insegna della continuità con il 1997, il 1998 è stato caratterizzato secondo la relazione della Commissione dal recupero dei ritardi accumulati all'inizio del periodo.

### (3) Un approfondimento di alcuni temi prioritari

L'occupazione resta ancora e soprattutto una priorità che necessita di un impegno costante, rivolto sia a salvaguardarla che a promuoverla. È per questa ragione che, come nel 1997, anche nel 1998 la Commissione si è adoperata per dare nuovo slancio ad alcuni dei suoi interventi e delle sue priorità in materia. Inoltre, è importante rilevare che nella relazione si precisa che gli interventi finanziati dai fondi strutturali terranno conto progressivamente dei piani di azione nazionali per l'occupazione, creando così un quadro di riferimento complessivo per gli interventi in favore delle risorse umane.

Il Comitato rileva inoltre che nel corso del 1998 sono state avviate valutazioni intermedie attinenti agli obiettivi 1 e 6 e volte a misurare in modo ottimale l'efficacia e l'impatto reale dei fondi strutturali nelle regioni beneficiarie.

Nel corso del 1998 sono stati inoltre approfonditi altri temi prioritari, ovvero:

- l'azione dei fondi nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione;
- la coerenza tra la politica di coesione e la politica di concorrenza;
- le sinergie tra la politica di coesione e la politica dei trasporti;
- lo sviluppo urbano sostenibile;
- la pianificazione territoriale europea tramite lo SSSE.

(4) La preparazione del periodo di programmazione 2000-2006

Dopo l'adozione dell'Agenda 2000 nel luglio 1997, era naturale che il 1998 fosse dedicato, come in effetti è avvenuto, alla preparazione concreta del periodo 2000-2006. Così le proposte di regolamento relative ai fondi per il prossimo periodo sono state adottate dalla Commissione il 18 marzo 1998.

Come precisato nella relazione annuale 1998, il regolamento generale dei Fondi strutturali conferma e riprende i principi stabiliti nell'Agenda 2000 e cioè:

- la riduzione a tre del numero degli obiettivi prioritari;
- la concentrazione su una porzione più ridotta della popolazione e la contestuale introduzione di un sostegno transitorio per le regioni che perdono l'ammissibilità ai fondi;
- la riduzione a tre, estese a quattro, del numero di iniziative comunitarie finanziate da un solo fondo (FESR, FSE o FEAOG);
- la semplificazione della programmazione e dell'attuazione degli interventi;
- la precisazione dei compiti in materia di monitoraggio e di valutazione;
- la semplificazione della gestione finanziaria degli interventi grazie all'introduzione di un sistema che prevede impegni annuali automatici e pagamenti a titolo di rimborso delle spese effettive;
- il rafforzamento dei dispositivi di controllo finanziario e la creazione di una riserva volta a premiare l'efficienza.

B. Elaborazione del progetto preliminare di orientamenti dei fondi per il periodo 2000-2006

4.3. Il Comitato osserva che la «Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica delle regioni», per riprendere i termini della relazione annuale, «è servita come base per la definizione del progetto preliminare di orientamenti dei fondi per il periodo 2000-2006».

4.4. Da questi lavori emerge che l'economia delle regioni più povere fa registrare un recupero sorprendentemente rapido nei confronti del resto dell'Unione. Anche se la principale ragione di quest'effetto di recupero sembra essere la crescente integrazione delle economie, la relazione ritiene necessario sottolineare l'importante ruolo svolto dai fondi strutturali. Infatti la relazione annuale precisa che, secondo i modelli macroeconomici utilizzati, circa un terzo del grado di convergenza raggiunto non lo sarebbe stato senza i fondi strutturali.

4.5. Tuttavia l'occupazione resta un grave motivo di preoccupazione e rimane molto da fare in questo campo. La relazione annuale precisa infatti che, nonostante la ripresa dell'economia, alla fine del 1998 il tasso di disoccupazione

complessivo nell'Unione si attestava intorno al 10 %. Va altresì osservato che la disoccupazione è ripartita in modo molto disuguale, andando dal 3 %-4 % circa in alcune regioni al 20 %-24 % in altre.

4.6. Quando si affrontano problematiche legate al lavoro, è ovvio che si pensi subito alla disoccupazione. Occorre però tener conto dell'interessante riflessione che segue: un alto tasso di disoccupazione a livello regionale produce esclusione sociale e quest'ultima rende la disoccupazione più refrattaria ai miglioramenti dell'economia. È per questo che la soluzione del problema richiede una strategia integrata, che combini misure volte a rafforzare la base economica della regione e misure volte a migliorare l'accesso al mercato del lavoro (impennate soprattutto sulla formazione).

4.7. D'altra parte si registra un'attenuazione delle disparità esistenti sul piano delle infrastrutture di base e delle risorse umane; sono degni di nota anche i progressi realizzati in materia d'innovazione e di efficienza dell'apparato amministrativo.

4.8. Inoltre, a partire dal 1993 o dal 1994, si registra una rapida evoluzione anche nei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), la maggior parte dei quali ha finalmente ritrovato la strada della crescita. Non va però dimenticato che la produzione modesta e l'insufficiente produttività costituiscono una sfida considerevole per i PECO e che inoltre la qualità delle infrastrutture in genere è nettamente inferiore a quella riscontrabile nell'Unione.

4.9. In questo contesto la relazione sul 1998 ha evidenziato chiaramente che, dopo l'allargamento dell'Unione, i fondi strutturali svolgeranno un ruolo essenziale nella soluzione dei problemi citati. Segnala però che occorrerà un impegno considerevole per realizzare le strutture necessarie alla gestione dei fondi prima che i PECO siano pronti a partecipare alla politica strutturale dell'Unione.

4.10. Poiché era previsto che gli Stati membri iniziassero a preparare la prossima generazione di programmi nel 1999, nel 1998 la Commissione ha ritenuto utile approntare un progetto preliminare di orientamenti, allo scopo, viene precisato, di aiutare i poteri nazionali e regionali a predisporre le rispettive strategie di programmazione per ognuno degli obiettivi 1, 2 e 3 dei fondi strutturali e le loro connessioni con il Fondo di coesione.

4.11. Sono riportati di seguito gli orientamenti indicativi così definiti, articolati su tre assi principali.

(1) Migliorare la competitività regionale

Gli elementi citati dalla relazione 1998 sono: il potenziamento delle infrastrutture dei trasporti, dell'energia, della società dell'informazione, della ricerca e dell'ambiente; la promozione dello sviluppo di strategie integrate di RST e innovative a livello regionale; l'incentivazione delle attività delle imprese, in particolare delle PMI, soprattutto tramite il sostegno dell'innovazione e della ricerca, della cooperazione industriale e del collegamento in rete, dello sviluppo delle risorse umane, del capitale di rischio e dei servizi di supporto alle imprese.

(2) Promuovere l'occupazione, massima priorità della Comunità

L'esempio citato rientra in parte nel nuovo obiettivo 3 (interventi sul mercato del lavoro, lotta contro l'esclusione, sviluppo di corsi di formazione adeguati, avvio di azioni positive in favore delle donne), ma anche nei nuovi obiettivi 1 e 2 per mezzo di un quadro di riferimento comune per le risorse umane.

(3) Integrare sviluppo urbano e sviluppo rurale in uno schema equilibrato di sviluppo del territorio

C. Valutazioni intermedie

4.12. Nei paragrafi che seguono il Comitato riporta i punti salienti emersi dalle valutazioni intermedie. La relazione precisa che queste ultime mirano a stimare il grado di attuazione dei programmi rispetto agli obiettivi iniziali, proponendo, se del caso, adeguamenti più o meno rilevanti in funzione del livello di efficacia raggiunto.

4.13. Nel 1998 si sono concluse quattro valutazioni tematiche avviate nel 1997 (PMI, RST, ambiente, pari opportunità negli interventi del FSE) e la valutazione di un tema orizzontale (il partenariato). I principali risultati di tali valutazioni sono elencati di seguito.

(1) PMI

Durante il periodo di programmazione 1994-1999, nell'ambito degli obiettivi 1, 2, 5b e 6 il settore delle PMI ha beneficiato direttamente di risorse pari a circa 21 miliardi di euro. La valutazione ne conclude che il sostegno dei fondi strutturali ha un effetto positivo sul settore.

La relazione fa rilevare che gli studi di casi specifici mostrano che le misure d'ingegneria finanziaria sono una forma d'intervento efficace e sostenibile, sebbene in alcune regioni, caratterizzate da una certa debolezza del settore dei servizi finanziari, la loro introduzione sia possibile solo in un'ottica più a lungo termine.

La valutazione, pur rilevando la necessità di una migliore definizione degli obiettivi degli interventi, pone comunque l'accento sull'importanza delle reti verticali e orizzontali di PMI e sui vantaggi derivanti dalla partecipazione di partner privati alla gestione dei programmi. Il Comitato tiene inoltre a sottolineare particolarmente che la relazione, pur raccomandando in generale un approccio più commerciale in materia di PMI, rileva anche la necessità di tener conto delle particolarità regionali e locali.

(2) Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione

Le conclusioni delle valutazioni segnalano la necessità di una migliore valorizzazione delle capacità di RST esistenti, una più precisa definizione degli obiettivi degli interventi e criteri di selezione più trasparenti, nonché l'opportunità di adottare una metodologia di valutazione più sistematica rispetto ai risultati e agli effetti.

Più in generale, la relazione spiega che dalle valutazioni emerge l'opportunità di orientare gli interventi in modo più marcato verso l'innovazione, la qualità delle risorse umane e il collegamento in rete dei vari soggetti, soprattutto delle PMI, a livello transregionale e transnazionale.

(3) Ambiente

La relazione annuale precisa che lo studio in parola si basa su una metodologia atta a valutare sia l'impatto ambientale dei programmi finanziati dai fondi strutturali, sia l'entità del loro contributo allo sviluppo sostenibile.

In conclusione, la valutazione suggerisce di includere nello studio ex ante dei futuri programmi un'analisi dei punti di forza, delle debolezze, delle opportunità e dei rischi presenti nella regione, che tenga conto sia degli aspetti ambientali che di quelli economici.

(4) Pari opportunità negli interventi del FSE

Rispetto al periodo precedente, la relazione constata una migliore ripartizione per genere sia dei dati relativi al contesto, sia di quelli relativi alla programmazione e alla realizzazione, naturalmente con variazioni da uno Stato membro all'altro e soprattutto da un obiettivo all'altro.

In secondo luogo, negli interventi del FSE si constata una generale tendenza alla sottorappresentazione delle donne.

Infine, una costante rispetto al precedente periodo di programmazione è costituita dal ruolo trainante dell'azione comunitaria.

(5) Partenariato

Il Comitato prende nota della constatazione secondo la quale il contributo del partenariato è stato determinante in fase di gestione e di attuazione, avendo garantito una maggiore trasparenza e visibilità degli interventi e un migliore coordinamento non solo sul piano organizzativo, ma anche su quello dell'innovazione e della flessibilità.

Tuttavia il ruolo del partenariato dovrà essere ampliato riguardo ai seguenti aspetti: trasferimento di buone pratiche, sistemi di monitoraggio e di valutazione, efficienza della gestione dei programmi.

Infine non va dimenticato che la moltiplicazione delle forme e delle strutture di partenariato può diventare una fonte di complicazioni in ambito gestionale. La relazione puntualizza però che questa difficoltà potrebbe essere superata realizzando una struttura di partenariato unica per ogni programma, pur distinguendo tra i ruoli dei vari partner e le rispettive capacità di influenzare le decisioni nel corso di ogni fase della programmazione.

#### D. *Controllo finanziario — FSE, FESR, FEAOG «Orientamento»*

4.14. Per quanto riguarda il FSE, le missioni di controllo hanno individuato soprattutto i seguenti problemi:

- mancato rispetto delle disposizioni regolamentari in materia di pubblicità degli interventi;
- insufficienza o mancanza di controlli sugli interventi cofinanziati;
- mancanza di trasparenza nei criteri di selezione dei programmi;
- mancato rispetto dei termini regolamentari per il trasferimento ai beneficiari degli importi degli anticipi e dei pagamenti.

4.15. Nelle missioni relative al FESR i problemi riscontrati con maggiore frequenza sono i seguenti:

- difficoltà nell'identificare le spese dichiarate all'interno del sistema di contabilità dei beneficiari finali;
- mancato rispetto delle norme comunitarie relative agli appalti pubblici;
- carenze a livello del percorso di controllo, che hanno complicato la verifica dei flussi finanziari tra il bilancio comunitario e i beneficiari finali.

4.16. Le missioni di controllo finanziario condotte nel quadro del FEAOG «Orientamento» hanno permesso di rilevare quanto segue:

- inadeguatezza dei sistemi di gestione e di controllo;
- cofinanziamento di spese non ammissibili;
- detrazioni non autorizzate;
- errori amministrativi derivanti dalla sopravvalutazione delle spese dichiarate alla Commissione.

#### E. *Dialogo con il Comitato delle regioni*

4.17. Quanto al futuro dei fondi strutturali la relazione rileva che, nei pareri formulati in materia, il Comitato riafferma l'importanza della coesione economica e sociale in quanto pilastro dell'integrazione e della solidarietà europee.

4.18. La relazione segnala inoltre il sostegno del Comitato all'orientamento strategico della Commissione in favore delle regioni in ritardo di sviluppo e l'interesse con cui il Comitato accoglie l'approccio integrato proposto per il nuovo obiettivo 2, pur esprimendo alcune riserve sui criteri di ammissibilità.

4.19. La relazione riporta inoltre la richiesta del Comitato di rafforzare il partenariato a beneficio degli enti regionali e locali.

4.20. Peraltro la relazione rileva che il Comitato, pur essendo favorevole alla Comunicazione presentata dalla Commissione, invita quest'ultima ad elaborare una politica urbana che sia complementare a quella condotta dagli Stati membri.

4.21. Infine la relazione annuale sui fondi strutturali 1998 precisa che, in materia di agricoltura, il Comitato ha elaborato un parere, adottato il 14 gennaio 1999, in merito alla proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG. In tale parere il Comitato sottolinea l'importanza degli obiettivi contemplati dalla proposta e ne approva i principi. Formula però alcune riserve sulla possibilità di conseguire gli obiettivi di una politica di sviluppo rurale come quella definita nel corso della Conferenza di Cork, sottolineando in particolare l'inadeguatezza dei mezzi finanziari, l'insufficiente definizione dei criteri di vitalità economica, la scarsa considerazione dell'approccio integrato e la mancanza di precisione sul ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito del partenariato.

## 5. Conclusioni

5.1. Uno dei fatti salienti degli anni 1997 e 1998 è il recupero del ritardo accumulato nell'esecuzione degli stanziamenti all'inizio del periodo. Oggi il grado di esecuzione dei programmi appare complessivamente soddisfacente.

5.2. Sia per il 1997 che per il 1998, va osservato che in genere gli Stati membri che fanno registrare i migliori tassi di esecuzione degli stanziamenti sono i paesi meno prosperi dell'Unione, principali beneficiari al tempo stesso dei fondi strutturali, e in particolare di quelli dell'obiettivo 1: Spagna, Portogallo, Irlanda.

5.3. Le iniziative comunitarie (IC) presentano una situazione sensibilmente diversa sotto il profilo del tasso di esecuzione, nel senso che fanno registrare alcuni ritardi. Questi sono spesso dovuti all'approvazione tardiva dei programmi (molti dei quali sono stati adottati nel 1996 e nel 1997 in seguito alla ripartizione della riserva) oppure alle caratteristiche specifiche di alcune IC, quali il partenariato di Urban e di Interreg II o il carattere particolare e innovativo degli interventi dell'IC «PMI».

5.4. L'azione dei fondi strutturali si inquadra quindi in un contesto caratterizzato da diversificazione, innovazione, occupazione e competitività. In un quadro in cui la priorità assoluta è assegnata alla salvaguardia e alla creazione di posti di lavoro, il partenariato tra regioni, città e comuni si inserisce in un'economia locale generatrice di posti di lavoro sostenibili e, preferibilmente, creatrice di valore aggiunto.

5.5. Nel suo esame della relazione sul 1997, il Comitato si è prefisso di illustrare gli interventi a favore delle PMI attuati nell'ambito dei fondi strutturali. I finanziamenti di tali fondi si traducono in una vasta gamma di interventi destinati direttamente alle PMI, di cui i principali sono:

- aiuti all'investimento in capitale sotto forma di sovvenzioni dirette o tramite misure di ingegneria finanziaria;
- cofinanziamento di zone d'insediamento di imprese;
- corsi di formazione, anche in materia di gestione;
- servizi di consulenza e di informazione;
- interventi volti a potenziare la RST;
- interventi nel campo della società dell'informazione;
- aiuti per promuovere l'internazionalizzazione mediante azioni innovative quali «Europartenariato» oppure «Recite II», volte ad incentivare la cooperazione commerciale transnazionale tra PMI, oppure a titolo dell'iniziativa comunitaria «PMI».

5.6. Si delinea così, in seno alle politiche strutturali, l'emergere di una priorità a favore delle PMI che si traduce, nei più recenti documenti di programmazione, in un più cospicuo impegno finanziario.

5.7. La relazione sul 1998 è quasi interamente dedicata alla conoscenza e al rafforzamento del concetto di sviluppo locale, che nel giro di alcuni anni è diventato una vera e propria filosofia politica. Infatti, benché lo sviluppo locale di per sé non sia una priorità a livello comunitario, il Comitato osserva che numero decisioni prese di recente prendono in maggiore considerazione la dimensione territoriale nell'ambito delle politiche strutturali.

5.8. Il Comitato tiene a sottolineare l'importanza costantemente attribuita allo sviluppo locale in ognuno dei vari tipi di fondi strutturali e non può che compiacersi della strada che sembra essere stata imboccata per gli anni a venire. A questo proposito il Comitato rileva che la percentuale degli interventi per lo sviluppo locale in ogni programma, pur essendo difficilmente quantificabile, è stimata dalla Commissione al 10 % circa del totale degli interventi finanziati dai fondi nel periodo in corso, contando tutti i tipi di intervento. Per di più, nelle zone ammissibili all'obiettivo 2 la Commissione stima al 15 % circa la quota di finanziamenti comunitari destinata ad interventi per lo sviluppo locale. Il Comitato desidera evidenziare chiaramente il fatto che questi interventi si articolano, nell'ambito degli obiettivi dall'1 al 6, nei settori elencati dalla relazione annuale:

- le infrastrutture di prossimità o destinate alle piccole imprese;
- il sostegno alla creazione o al mantenimento di PMI integrate nel tessuto locale;
- la promozione e il collegamento in rete delle attività di ricerca e d'innovazione nell'ambito delle PMI;
- azioni di formazione mirate, destinate sia ai dirigenti d'azienda che ai dipendenti;
- lo sviluppo di risorse turistiche che tengano conto delle potenzialità locali;
- la valorizzazione a livello locale delle risorse agricole e alieutiche.

5.9. Accanto al tema principale dello sviluppo locale, il Comitato desidera citare quattro importanti aspetti in grado di riassumere le attività svolte nel 1998. La loro realizzazione è direttamente legata all'attuazione della politica di coesione economica e sociale tramite i fondi strutturali. Tali aspetti sono i seguenti:

- l'adozione degli ultimi programmi;
- un'accelerazione dell'esecuzione finanziaria;
- un approfondimento di alcuni temi prioritari;
- la preparazione del periodo di programmazione 2000-2006.

5.10. Il Comitato prende nota con soddisfazione del fatto che sarà perseguita una maggiore efficacia nell'utilizzo dei fondi e in particolare si favorirà un ricorso più diffuso a strumenti basati su leve finanziarie (ad es. garanzie, partecipazioni nel capitale o sovvenzioni rimborsabili) mediante la modulazione delle aliquote massime d'intervento. Ciò contribuirà ad incrementare l'impatto dei fondi strutturali sulle strutture economiche e sociali e la competitività delle regioni e delle imprese dell'Unione, in particolare delle PMI.

5.11. Il Comitato desidera altresì mettere in risalto gli elementi della relazione 1998 che precisano che, in materia d'occupazione, nonostante la ripresa dell'economia si constata che nel 1998 il tasso di disoccupazione medio nell'Unione europea ha continuato ad aggirarsi intorno al 10 % e per di più con ripartizione disuguale nelle diverse regioni. Occorre quindi essere consapevoli che un alto tasso di disoccupazione a livello regionale produce esclusione sociale e che quest'ultima rende la disoccupazione più refrattaria ai miglioramenti dell'economia. È per questo che la soluzione del problema richiede una strategia integrata, che combini misure volte a rafforzare la base economica della regione e misure volte a migliorare l'accesso al mercato del lavoro.

5.12. Il Comitato intende richiamare l'attenzione sulle osservazioni emerse dalle valutazioni intermedie effettuate nel corso del 1998. D'altronde la relazione annuale sul 1998 formula direttamente le cinque osservazioni fondamentali seguenti:

- riguardo alle PMI, la valutazione dimostra la necessità di una migliore definizione degli obiettivi degli interventi; ciò richiede il ricorso ad intermediari specializzati, preferibil-

mente operanti in modo decentrato e mediante «sportelli unici»;

- nell'ambito della RST, le valutazioni dimostrano l'opportunità di orientare gli interventi in modo più marcato verso l'innovazione, la qualità delle risorse umane e il collegamento in rete dei vari soggetti, soprattutto delle PMI, a livello transregionale e transnazionale;
- in materia ambientale, la valutazione ex ante dei futuri programmi dovrebbe includere un'analisi dei punti di forza, delle debolezze, delle opportunità e dei rischi presenti nella regione, che tenga conto sia degli aspetti ambientali che di quelli economici;
- negli interventi finanziati dal FSE non si può non constatare una tendenza generale alla sottorappresentazione delle donne;
- il ruolo del partenariato dovrebbe essere ulteriormente ampliato per quanto riguarda i seguenti aspetti: trasferimento di buone pratiche, sistemi di monitoraggio e di valutazione, efficienza della gestione dei programmi. Infine non va dimenticato che la moltiplicazione delle forme e

delle strutture di partenariato può rivelarsi una fonte di complicazioni in ambito gestionale.

5.13. Il Comitato, desidera inoltre esprimere le seguenti considerazioni:

- auspica un rafforzamento del partenariato a beneficio degli enti locali;
- invita ad elaborare una politica urbana che sia complementare a quelle condotte dagli Stati membri;
- esprime alcune riserve sulla possibilità di conseguire gli obiettivi di una politica di sviluppo rurale come quella definita nel corso della Conferenza di Cork, sottolineando in particolare l'inadeguatezza dei mezzi finanziari, l'insufficiente definizione dei criteri di vitalità economica, la scarsa considerazione dell'approccio integrato e la mancanza di precisione sul ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito del partenariato.

5.14. Infine il Comitato auspica concludere il proprio parere in merito ai documenti «Nova e decima relazione annuale dei fondi strutturali (1997 e 1998) FESR-FSE-FEAOG-SFOP» incoraggiando vivamente ogni iniziativa che confermi la necessità di proseguire sulla strada dello sviluppo locale.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

**Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il ruolo degli enti locali e regionali nella riforma dei sistemi sanitari pubblici europei»**

(2000/C 226/19)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 15 settembre 1999, conformemente al disposto dell'articolo 265, quinto paragrafo, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere al riguardo, e d'incaricare la Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere adottato dalla Commissione 5 (CdR 416/99 riv. 2) in data 6 marzo 2000 (Relatore: Tögel — DE, PSE),

ha adottato il presente parere nel corso della 33<sup>a</sup> sessione plenaria del 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 13 aprile)

**Il Comitato delle regioni desidera formulare le seguenti osservazioni sull'ulteriore sviluppo della politica europea in materia di sanità pubblica:**

1. Nell'ambito dei sistemi di assistenza sanitaria, agli enti locali e regionali spettano compiti fondamentali per i cittadini e finanziariamente onerosi nel contesto dell'integrazione europea. Viste le forti influenze culturali che incidono sull'organizzazione dell'assistenza sanitaria, il coinvolgimento dell'Unione europea va limitato allo stretto necessario.

2. A livello di Unione europea si potrebbero esaminare e definire diversi sistemi, ad esempio per prevenire la diffusione di malattie infettive, per rendere più efficiente il controllo sui generi alimentari e per impedire l'insorgere di effetti ambientali pericolosi per la salute. Per questo tipo di compiti il ruolo dell'UE è fondamentale.

3. Gli Stati membri attuano l'assistenza medico-sanitaria in base a soluzioni organizzative e finanziarie nazionali che sono il risultato di un lungo processo storico-culturale. Armonizzare tali soluzioni non sarebbe ragionevole né tanto meno giustificato.

4. Bisognerebbe incoraggiare le discussioni sugli aspetti transfrontalieri della salute, come ad esempio il finanziamento dei costi sanitari legati ad attività transfrontaliere.

5. In tale contesto, bisogna non solo prendere in considerazione le competenze gestionali e decisionali degli enti locali, ma anche rafforzarle in funzione delle esigenze e svilupparle.

**Il Comitato delle regioni presenta alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo le seguenti raccomandazioni:**

6. Bisognerebbe anzitutto creare le necessarie basi di cooperazione attraverso una maggiore trasparenza, uno sviluppo mirato dei metodi e lo scambio di esperienze.

7. Nel quadro dello sviluppo della politica europea in materia di sanità pubblica, così come è definita nel Trattato di Amsterdam, gli organi dell'Unione europea dovrebbero, in collaborazione con gli Stati membri:

— offrire ulteriori impulsi per risolvere i problemi locali e regionali, specie nelle aree di frontiera, attraverso iniziative pratiche e progetti mirati di sviluppo effettuati in collaborazione con gli enti locali e regionali;

— considerare in maniera correlata i singoli settori e le questioni specifiche che si pongono per i diversi organi europei, in funzione delle rispettive competenze, e coordinare tale approccio nel contesto della Commissione europea;

— spingere gli operatori regionali a una partecipazione attiva, nell'ambito dei sistemi di assistenza sanitaria, sia in quelli organizzati su base nazionale sia in quelli caratterizzati dall'autonomia amministrativa presenti in alcuni Stati membri. Ciò vale soprattutto laddove le funzioni della sanità pubblica e dell'assistenza sanitaria spettano a organismi e a livelli differenti. Gli enti locali — grazie alla loro prossimità ai cittadini — svolgono un ruolo importante: i servizi sociali delle collettività locali assicurano infatti missioni di identificazione, prevenzione ed orientamento, soprattutto nei confronti delle fasce di persone in difficoltà o in posizione particolarmente delicata;

— estendere sistematicamente il monitoraggio e i rapporti sanitari in Europa a tutti gli aspetti rilevanti per la sanità pubblica allo scopo di ottenere una serie di dati affidabili, parallelamente a studi pratici di comparazione tra le strutture.

8. Il Comitato reputa necessario avviare un processo di trasparenza e un dibattito sulle questioni sanitarie. Tra gli

argomenti di discussione potrebbero figurare ad esempio la garanzia e la programmazione della qualità a livello comunitario ed in particolare transfrontaliero.

9. Inoltre la posizione del Comitato delle regioni dovrebbe essere tenuta in particolare considerazione quando si prenderanno decisioni sulle responsabilità degli enti locali e regionali in materia di sanità pubblica e di assistenza sanitaria.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jos CHABERT

---